

A látható kéz

**A fejlesztő állam
a globalizációban**

Szerkesztette Csáki György

A látható kéz

A fejlesztő állam
a globalizációban

Tanulmányok

Szerkesztette Csáki György

Megjelent a
Politikatörténeti Alapítvány
támogatásával

ISBN 978 963 9697 38 6

Kiadja a Napvilág Kiadó
1054 Budapest, Alkotmány u. 2.
www.napvilagkiado.hu

Első kiadás: 2009

© Csáki György et al., 2009

Jelen könyvet vagy annak részleteit tilos reprodukálni, adatrendszerben tárolni,
bármely formában vagy eszközzel – elektronikus, fényképeseti úton vagy más módon
– a kiadó engedélye nélkül közölni.

Minden jog fenntartva

Printed in Hungary

TARTALOM

Előszó (Csáki György)	9
-----------------------------	---

Csáki György

A fejlesztő állam – új felfogásban. A fejlesztő állam az elmúlt másfél évtized nemzetközi szakirodalmában.....	13
A fejlesztő állam koncepciójának gyökerei	13
A fejlesztő állam a gyakorlatban – a második világháború utáni példák.....	22
A fejlesztő állam koncepciójának kritikája	27
A kelet-ázsiai fejlesztő állam	30
A fejlesztő állam globális környezetben: új célok, új kihívások	31

Benczes István

Erős állam – gyenge társadalom. A fejlesztő állam intézményi perspektívában	35
Az állam értelmezése – eltérő megközelítések	38
Társadalom-központú magyarázatok	41
Államközpontú elméletek	43
Csoportosítás	47
A fejlesztő állam (erős állam – gyenge társadalom a sikeres ázsiai felzárkózókban)	49
Az állam mint vállalkozó	50
A fejlesztő állam karakterisztikái	52
Koordináció és hitelesség	59
Konklúzió	62

Csicsmann László

A fejlesztő állam különböző társadalmi-kulturális viszonyok között	65
Nemzet, állam és modernizáció a fejlődő világban:	
a fejlesztő állam történelmi dimenzióban	66
A fejlesztő állam és a demokrácia kapcsolata	74
Az ázsiai értékek és a fejlődés kapcsolata	80
Islám, modernizáció és fejlődés	84
Az etatista modernizációs kísérletek kudarca és az iszlám reneszánsz	91
Konklúzió	95

Tétényi András

A fejlesztő állam és a politikai intézményrendszer, illetve a közigazgatás kapcsolata	99
A politikai intézmények és a fejlesztő állam kapcsolata	
Az útfüggőség következménye	101
Alapvető intézmények	104
Bürokrácia	106
A fejlesztő állam működése különböző politikai rezsimekben	114
Az autoriter rezsim és a fejlesztő állam	115
A demokratikus rezsim és a fejlesztő állam	120
Konklúzió	124

Vigvári Gábor

Változó szerepek	
Ágazati politikák a fejlesztő állam tevékenységében	127
A klasszikus fejlesztő állam: versenyképes intézményi megoldás	130
A klasszikus fejlesztő állam válsága: egy jól működő modell vége?	137
A kelta tigris: az új fejlesztő állam?	145
Rugalmasan vagy bürokratikusán?	
A két fejlesztőállam-modell összehasonlító elemzése	154
Konklúzió	157

Bassa Zoltán

A fejlesztő állam és a pénzügyi szektor modernizációja	161
Mi nem a fejlesztő állam?	161
A fejlesztő állam jellegzetességei különböző régiókban	162
A fejlesztő állam a Távol-Keleten	162

Latin-Amerika: volt-e fejlesztő állam?	167
Afrika és a karibi térség	170
A fejlesztő állam eróziója a Távol-Keleten	171
Fiskális és monetáris politikák a Távol-Keleten	172
Egyes távol-keleti országok pénzügyi rendszere mint az 1997–1998-as pénzügyi válság egyik tényezője	174
A pénzügyi rendszer reformja és a fejlesztő állam	177
Az IMF makrogazdasági sokkterápiája	177
A pénzügyi rendszer reformja Dél-Koreában	180
A pénzügyi rendszer reformja: Thaiföld, Malajzia, Indonézia ...	185
Szingapúr	187
Egyes latin-amerikai országok pénzügyi rendszerének jellegzetességei és változásai	189
Argentína	190
Mexikó	192
A fejlesztő állam vége, feltámadása vagy átalakulása?	193
A Távol-Kelet	194
Latin-Amerika	196
Konklúzió	198

Szalavetz Andrea

A fejlesztő állam tudomány- és technológiapolitikája	201
Az iparpolitikáról	201
Kell-e iparpolitika?	201
Az iparpolitika eszközeinek és módszereinek átalakulása	202
Áttekintés	204
Kóda: az átalakult iparpolitika egyik legfontosabb és legelfogadottabb eleme a tudomány- és technológiapolitika ..	206
Kutatás-fejlesztés, nemzeti innovációs rendszer és gazdasági fejlődés	207
A nemzeti innovációs rendszer és a gazdasági fejlettség összefüggése	207
Az innovációs intézményrendszer fejlesztésének állomásai	209
Különbségek a fejlesztő államok és a fejlett országok tudomány- és technológiapolitikája között	215
T&T-politikai gyakorlat – a célok, eszközök és módszerek fejlődése	219
A fejlett technológia megszerzése és asszimilálása	219
Gazdaságszerkezeti modernizáció	221
A helyi innovációs potenciál fejlesztése	223
A követendő T&T-politikai gyakorlat	231
Kóda: létezik-e recept?	234

Moldicz Csaba

A fejlesztő állam foglalkoztatáspolitikai szerepének megváltozása az OECD-országokban.....	237
Háttér, módszertan.....	240
Globalizálódás a munkaerőpiacokon.....	241
A munkaerő mobilitásáról.....	241
A kereskedelem és a műszaki fejlődés hatása a munkaerőpiacra.....	244
Munkaerő-piaci mechanizmusok az OECD-országokban.....	250
A keretfeltételek átalakulása.....	250
Sikeres foglalkoztatáspolitikák Európában.....	253
A szakszervezetek, tarifális megállapodások szerepe.....	254
A munkavállalók jogi védelme és a termékpiacok szabályozottsága.....	257
A munka megadóztatása.....	262
Foglalkoztatáspolitikai „best practise” az OECD-országokban.....	264
Mellékletek.....	271
Összesített irodalomjegyzék.....	273

Előszó

A fejlesztő állam sikerei nyilvánvalóak – a kilencvenes évek tapasztalatai alapján immár a Világbank szakértői számára is egyértelmű, hogy a fejlesztő állam adekvátabb válaszokat adott és ad a modernizációs kihívásokra, mint a neoliberais főirány.¹ „Bármilyen tanulságokat akarunk levonni a kelet-ázsiai gazdaságok tapasztalataiból, mindig számítanunk kell arra, hogy a szkeptikusok felteszik a kérdést: másolható-e az iparpolitika más országokban, tekintettel a kelet-ázsiai országok sajátos intézményi és kulturális sajátosságaira? A kulcskérdés, amit fel kell tennünk, azonban az: valóban annyira egyedi-e Kelet-Ázsia, hogy a tapasztalatai másutt nem használhatók? Érdekes, hogy sokan, akik szkeptikusak a kelet-ázsiai tapasztalatok átválthatósága tekintetében, annyira hisznek az angol-amerikai szabadpiaci modell átválthatóságában. Vajon miért hiszik, hogy az angol-amerikai modell könnyebben átváltható, mint a kelet-ázsiai modell?”²

A fejlesztő állam tevékenységének alapos elemzése éppen ezért túlmutat önmagán: a fejlesztő állam sikerei általános kihívást jelentettek a neoliberais főirányú közgazdaságtan immár három évtizedes „megkérdőjelezhetetlen” dominanciájával szemben. Persze 2008 őszének nemzetközi pénzügyi válsága, az Amerikai Egyesült Államok történetének legnagyobb államosítása³ mindenképpen az állam gazdasági szerepvállalásának újraértelmezését igény-

¹ The World Bank, 2005, *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. Washington, D. C.

² Chang, Ha-Joon, 2006, *Industrial Policy in East Asia – Lessons for Europe*. *EIB Papers*, vol 11. No 2.

³ A világ legnagyobb mérleg-főösszegű biztosítótársasága, az AIG 85 milliárd dolláros (!) feltőkésítése után (melynek révén az állam 80 százalékos tulajdoni részesedéshez jutott), immár 250 milliárd dollárral készül az állam tőkét emelni mindazon pénzügyintézetekben, melyek igényt tartanak erre. Ilyenre utoljára a XIX. században volt példa az Egyesült Államokban.

lik – még ha ez az „új” nem is annyira új. Ebben a válságban az USA gazdasága olyan súlyosan megroppant, mint a második világháború után még soha. Francis Fukuyama szerint „a Wall Street néhány különösen nagyra értékelt cégével együtt egy bizonyos kapitalizmuskép is összeomlott”.⁴ A 2007–2008-as amerikai pénzügyi válság alighanem lezárt egy világgazdasági korszakot: azt már tudjuk, milyen nem lesz a világ az előttünk álló időszakban – abban már sok a bizonytalanság, hogy milyen lesz. A világgazdasági erőviszonyok számottevő változásában azonban bizonyosak lehetünk. „Az igazi lecke az, hogy a Nyugat nem képes tovább fenntartani a saját képére formált globális rendet. Több mint két évszázadon át az USA és Európa erőfeszítések nélkül tarthatta fenn gazdasági, politikai és kulturális hegemoniáját. Ez a kor véget ért.”⁵

A kapitalizmus nem dőlt össze, az amerikai kapitalizmust sem tekinthetjük pusztán történelmi kategóriának – bár egyhamar nem lesz ugyanaz, ami 1934 óta, s főként az elmúlt három évtizedben – a Reagan-korszak óta – volt. A neoliberális főirány és a neokonzervatív ideológia azonban összeomlott.

★

A fejlesztő állam kérdésköre – a kategóriának először a hatvanas években használt jelentése szerint – a társadalmi-gazdasági modernizáció, a világ gazdasági felzárkózás egyik fontos problémáját, az állam társadalom- és gazdaságfejlesztő szerepét tárgyalja. Ennek megfelelően a „megszokott” elemzési kereteket elsősorban a fejlődés-gazdaságtan nyújtja a téma vizsgálatához. Kutatásunk során azonban igyekeztünk a kérdést szélesebb, általánosabb nézőpontból és módszerekkel tárgyalni. A fejlesztő állam Európán kívüli tapasztalatai nem érthetők meg az érintett országok és régiók – esetünkben elsősorban Kelet- és Délkelet-Ázsia – társadalom- és kultúrtörténetének ismerete nélkül. Az állam gazdasági tevékenysége nem tárgyalható általános politika- és államelméleti ismeretek nélkül, s mivel a fejlesztő állam tevékenysége közigazgatási tevékenységet is magában foglal, nem hagyható el ennek elemzése sem. Mindezeket a szempontokat igyekeztünk kellő súllyal érvényesíteni kutatásunkban.

A modernizáció, a fejlődés és a fejlesztés, a felzárkózás olyan kategóriák, amelyeknek súlyos ideológiai és politikai konnotációi – is – vannak. Kutatásainkat tudományos keretek között, a tudományos kutatás módszertani szabályainak érvényesítésével folytattuk. Az „áthallások”, természetesen, nem

⁴ Fukuyama, Francis, 2008, The Fall of America. *Newsweek*, October 13. 31.

⁵ Stephens, Philip, 2008, The financial crisis marks out a new geopolitical order. *The Financial Times*, October 10. 9.

véletlenek, de a tanulmányok nem ezért készültek: tisztában vagyunk kutatási eredményeink ideológiai-politikai interpretálhatóságával, de a kutatás résztvevői nem érezték feladatuknak az ilyen interpretációk kimunkálását – ugyanakkor nincs ellenünk, ha az olvasók megteszik ezt.

Ha túllépünk a kizárólag gazdaságtörténeti és elméleti elemzéseken, a fejlesztő állam mai lehetőségeit is kizárólag a globalizáció, a globális világgazdasági viszonyok (mint napjaink meghatározó világgazdasági viszonyai) keretei között érthetjük meg. Eppen ezért alapvető jelentőségű annak vizsgálata, hogy mennyiben és hogyan értelmezhető a fejlesztő állam tevékenysége a globális méretekben liberalizált áru-, pénz- és tőkepiaci viszonyok között. Hogyan értelmezhető a fejlesztő állam tevékenysége a transznacionális társaságok által uralt világgazdaságban? Értelmezhető-e még egyáltalán a fejlesztő állam liberalizált és nyitott nemzetgazdaságokban? Kutatási programunkban kiemelt figyelmet fordítottunk ezekre a kérdésekre annak érdekében, hogy releváns válaszokat adhassunk rájuk.

Kutatási programunkban a tematikus elemzésekre koncentráltunk, mellőztük a szakirodalomban bőségesen található országtanulmányok újrafeldolgozását: az egyes országok, az egyes fejlesztő államok példáit illusztrációként, hivatkozási alapként kezeltük. Szerzőink széles akadémiai és egyetemi körből kerültek ki, ami a vizsgált kérdések különböző szempontú elemzését tette lehetővé.

Nem kívánva egy előszó kereteit szétfeszíteni a tanulmányok rövid összefoglalásával, célszerűnek látom röviden utalni néhány fontos, a fejlesztő állam általános sajátosságait feltáró kutatási eredményünkre.

A fejlesztő állam hatékony működésének elengedhetetlen feltétele az állam, a bürokrácia és a gazdasági elit közötti szoros kapcsolat. Ez egyfajta „modernizációs, fejlesztési konszenzus” elfogadását jelenti. Ez a konszenzus létrejöhet tekintélyelvű alapon (mint Ázsiában) és megvalósulhat demokratikus keretek között is (mint Skandináviában és Írországbán).

A fejlesztő állam gazdaságpolitikájának nélkülözhetetlen, talán legfontosabb elemét az erős ágazati preferenciák jelentik. A „hagyományos” (vagyis a globalizáció korszaka előtti) fejlesztő állam gazdaságfejlesztési politikájának alapja a szelektív és rugalmas iparpolitika, egyfajta „neomerkantilizmus” érvényesítése volt; napjaink globalizált világgazdaságában azonban a szelektív szolgáltatásfejlesztés és az aktív tudomány- és technológiapolitika vette át az iparpolitika szerepét – a korábbiaknál sokkal nyitottabb nemzetgazdasági keretek között.

A korábbi neomerkantilista policy mix, az erős protekcionizmus és szelektív exportösztönzés helyét a nemzetközi kereskedelempolitikai együttműködés elveinek és szabályainak megfelelő általános exportösztönzés gyakorlata vette át.

Az elsősorban az ázsiai fejlesztő államokat korábban jellemző magas megtakarítási hányadon alapuló rendkívül alacsony kamatlábak rendszere nem mindenütt, és Ázsiában is egyre kevésbé tartható fenn, a fejlesztő állam azonban – az ágazati preferenciák megvalósíthatósága érdekében – ma sem nélkülözheti a megfelelő finanszírozási rendszerek fenntartását.

A fejlesztő állam sikere Skandináviában és Írországban azt bizonyítja, hogy a határozott állami gazdaságfejlesztési célok nem kizárólag alacsony bérköltségek, hosszú munkaidő, a munkavédelem, társadalombiztosítás és a szociális juttatások hiánya/hiányosságai révén valósíthatóak meg.

A fejlesztő állam tehát folyamatosan változik, a sikeres fejlesztő államok folyamatosan fejlődnek, és igazodnak a változó világ gazdasági viszonyokhoz, a globalizáció újabb és újabb kihívásaihoz.

Kötetünk az Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalomstratégiai Kutató Intézete megrendelésére és a Politikatörténeti Alapítvány szervezésében 2007 szeptembere és 2008 májusa között folytatott kutatások eredményeit hozza nyilvánosságra. Kutatásainkra a Politikatörténeti Alapítvány évek óta zajló társadalomelméleti kutatóprogramja keretében került sor, és közvetlenül is támaszkodtunk az ennek részeként a 2005–2007 között folyt globalizációkutatások eredményeire.⁶

Reméljük, hogy olvasóink a kötetben szereplő tanulmányokat a közel-múlt és napjaink történéseinek fényében szélesebb kontextusban is értelmezni fogják.

Budapest, 2008. október 15.

Csáki György

⁶ Lásd: Csáki György – Farkas Péter (szerk.), 2008, *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok*. Napvilág Kiadó.

Csáki György

A fejlesztő állam – új felfogásban

A fejlesztő állam az elmúlt másfél évtized nemzetközi szakirodalmában

A fejlesztő állam koncepciójának gyökerei

A klasszikus és a neoklasszikus közgazdaságtan nem ismeri az állam fejlesztő funkcióját; máig közismert és általánosan használt *Adam Smith* kategóriája, az „éjjeliőr-állam”. *Smith* klasszikus művének rendkívül terjedelmes V. könyve sorra veszi „Az uralkodó és az állam pénzügyei”-t, de az állam szerepét kizárólag a különböző tevékenységeket¹ „Könnyítő közművek és intézmények” fenntartásában és működtetésében jelöli meg – ami adóbevételeket igényel (*Smith*, 1940). *David Ricardo* az állami aktivitást a „Kiviteli jutalmak és behozatali tilalmak”, illetve a „Termelési jutalmak” fejezetcímek alatt tárgyalja (*Ricardo*, 1940).

A neoklasszikus közgazdaságtani felfogás szerint – az 1860-as évektől legalább az 1929–33-as nagy világgazdasági válságig – a gazdasági rendszer a piac, végső soron pedig a fogyasztó utasításaihoz alkalmazkodva működik. A gazdaság szereplői – elsősorban a vállalatok, de a háztartások is – rugalmasan reagálnak a piaci utasításokra. Az államnak csak azon tevékenységek és szolgáltatások – például a honvédelem, az oktatás, a köz- és vagyonbiztonság stb. – esetén kell közbelépnie, ahol a piac nem működik tökéletesen. „Mégis szilárdan tartja magát az a neoklasszikus hiedelem, hogy a gazdasági feladatokat a piac utasításainak megfelelően kell végrehajtani. Az államra csupán kiegészítő és szabályozó szerep vár és a bizonyítás terhét kizárólag azok viselik, akik azt állítják, hogy szükség van a közbelépésre. A viszonylag legújabb időkig feltételezték, hogy az állam által teljesített feladatok nagyságukat tekintve kifejezetten másodrangúak a magánvállalatok által – a piac uta-

¹ III. rész: „A közművek és közintézmények kiadásai. I. szakasz: A társadalom áruforgalmát megkönnyítő közművek és intézmények. II. szakasz: Az ifjúsági oktatás intézményeinek kiadásai. III. szakasz: Mindenféle korú egyének oktatására szolgáló intézmények kiadásai. IV. rész: Az uralkodói méltóság fenntartásának kiadásai.” (*Smith*, a II. kötet tartalomjegyzéke, 1940: iii.)

sításainak megfelelően – végrehajtott feladatokhoz képest. E neoklasszikus hiedelem szerint, továbbá a sajnálatos és kivételes eltévelyedésektől eltekintve *a neoklasszikus állam a gazdasági érdek fölött áll*, és különösképpen fölötte áll a termelővállalat befolyásának, illetve hatalmának. Ez utóbbi a piacnak, következőképpen tehát a fogyasztónak van alárendelve, s minthogy így pórázra van kötve, az államhoz viszonyítva nem rendelkezhet döntő erővel. Az állam pedig, minthogy az állampolgár és a szavazó utasításának engedelmeskedik, nem lehet más hatalom lekötöztetve.” (Galbraith, 1973, 30; *kiemelés az eredetiben.*)²

Az 1929–33-as válság hatására – amely válság a világgazdaság történetének mindmáig legpusztítóbb általános válsága volt – módosult a neoklasszikus közgazdasági felfogás számos eleme. A második világháborút követő negyedszázadban a keynesiánus gazdaságfilozófia vált a közgazdasági közgondolkodás főirányává, amely – a tökéletes piac dogmájának tagadására alapozva – rendkívül nagy jelentőséget tulajdonít az állam aktív gazdasági tevékenységének.³ A tökéletlen piac tényéből közvetlenül levezethető az állam ágazati politikájának (kínálati oldal) és a versenyszabályozásnak (keresleti oldal) a szükségessége, valamint a keynesiánus gazdaságpolitika középponti eleme, a hatékony kereslet jövedelemoldali biztosítása. A keynesianizmus főiránnyá vált a napi gazdaságpolitikai gyakorlatban,⁴ az állami szerepvállalás elkerülhetetlensége mindazonáltal nem vált automatikusan a gazdaságtörténeti-gazdaságelméleti közgondolkodás meghatározó elemévé.

A hatvanas évek elejének neoklasszikus gazdaságtörténeti felfogásában sokáig Rostow elmélete volt az uralkodó. Rostow a gazdasági fejlettségnek közismerten öt szakaszát különbözteti meg. „Gazdasági kiterjedés szempontjából valamennyi társadalom a következő öt alapkategória egyikébe sorolható: hagyományos társadalom, a kibontakozás előfeltételeinek érlelődése,

² Az idézetek forrása a mű magyar kiadása: John Kenneth Galbraith *Közgazdaságtan és a társadalmi cél* c. kötete, kiadó és év nélkül. Megjelent a Kossuth Könyvkiadó „zárt könyvek” sorozatában.

³ Helytelenítem a magyar közgazdaságtan legkiválóbb képviselőinek azon felületességét, hogy a neoklasszikus és a keynesiánus közgazdaságtant tekintik ellentét-párnak. Értékelméletileg, természetesen, Keynes is neoklasszikus, „pusztán” makroökonómiai felfogásában helyezkedett szembe az addig uralkodó neoklasszikus dogmákkal. Véleményem szerint a helyes antinómia: *keynesiánus* versus *neoliberális közgazdaságtan* – oly módon, hogy értékelméletileg mindkettő a neoklasszikus közgazdaságtan része.

⁴ Itt és most eltekintünk a német és olasz fasizmus állami gazdaságpolitikai aktivizmusának figyelembevételétől, és nem foglalkozunk a közép- és kelet-európai államszocializmusokkal sem.

a kibontakozás szakasza, az érettség időszaka és a nagyfokú tömegfogyasztás kora.” (Rostow, 1960, 12.)⁵ Rostow művének bevezető fejezetében leszögezi: „Egyet világosan kell látnunk: bár a növekedési szakaszok elmélete az egyes társadalmak gazdasági nézőpontú szemléleti módja, ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy a politika, a társadalmi szervezet és a kultúra világa pusztán felépítmény volna, mely kizárólag a gazdaságon alapszik. Ellenkezőleg, mi kezdettől fogva azon az állásponton vagyunk, amellyel Marx végeredményben szemben állott, és amelyet Engels is csak aggastyán korában volt hajlandó teljes egészében elismerni: azt ugyanis, hogy a társadalmak egymásra kölcsönösen ható organizmusok. Bár igaz, hogy a gazdasági változásoknak politikai és társadalmi következményei vannak, magát a gazdasági változást mi a politikai, társadalmi és szorosabb értelemben vett gazdasági erők következményének tekintjük. Az emberi indítékok szempontjából sok igen mély gazdasági átalakulás a nem gazdasági jellegű emberi törekvések következményeként jelentkezik.” (Uo. 10–11).⁶ A fejlettség különböző szakaszait leíró első fejezet utolsó alfejezetében – melynek címe: „*A termelés dinamikus elmélete*” – Rostow kiemeli: „Mi a termelés dinamikus elméletét alkalmazzuk, amely nemcsak elhatárolja a jövedelemelosztást a fogyasztástól, a beruházásoktól és a megtakarítástól (valamint a termelési mérleget a fogyasztási és termelési javaktól), hanem egyenesen és bizonyos részletekre is kiterjedően ráirányítja a figyelmet a beruházások összetételére és a gazdaság egyes szektorain belül végbemenő fejlődésre is. (...) Ha a termelési elmélet hagyományos kereteit kiszélesítjük, elméleti egyensúlyi helyzeteket állapíthatunk meg nemcsak a termelés, beruházás és a fogyasztás egésze között, hanem a gazdasági élet valamennyi szektora között is.” (Uo. 22.) Rostow növekedésmélete volt az ötvenes-hatvanas években a nemzetközi gazdasági fejlődésre vonatkozó legnépszerűbb elmélet, melyet a Világbank is magáévá tett és népszerűsített. Rostow elméletének népszerűségét magyarázza a fejlődés „unilineáris” voltának feltételezése,⁷ ugyanakkor ahogy arra Szentes Tamás is rá-

⁵ A Rostow-idézetek forrása a mű magyar kiadása: W. W. Rostow: *A gazdasági növekedés szakaszai. (Nem kommunista kiáltvány)* c. könyve, kiadó és év nélkül. Megjelent a Kossuth Könyvkiadó „zárt könyvek” sorozatában.

⁶ Témánk szempontjából érdektelen, ezért nem elemezzük eredeti szövegek alapján, hogy valójában hogyan is értelmezte Marx (és Engels) az alap és a felépítmény viszonyát.

⁷ Vagyis az az előfeltevés, hogy minden ország, minden nemzetgazdaság pontosan ugyanazon a fejlődési pályán halad végig, a különbség csak a fejlődés sebességében lehet – akár úgy is, hogy egyes országok „az átlagosnál hosszabb” időt töltenek egy-egy fejlődési időszakban, így később jutnak el a mások által már elért, meghaladott fejlettségi szakaszba.

mutat, Rostow „voltaképp a mai korban létező és térben egymás mellett élő társadalmakat helyezte mint a gazdasági fejlődés általános történelmi folyamatának különböző szakaszait időben egymás mögé, illetve elé”. (Szentés, 1999, 682.)

A gazdaságtörténeti diskurzusba *Alexander Gerschenkron* vezette be „az elmaradottság leküzdésében nélkülözhetetlen állam” toposzát. „A fő állítás (...) az, hogy minél megkésettőbb egy ország ipari fejlődése, annál robbanásszerűbb a nagy ipari fellendülés, ha – és amikor – bekövetkezik. Továbbá nagyobb elmaradottság esetén általában nagyobbak az üzemek, a vállalatok méretei, és gyakrabban születnek különböző erősségű monopolisztikus megállapodások. Végül, minél elmaradottabb egy ország, annál valószínűbb, hogy az iparosítás szervezett irányítás mellett megy végbe; az elmaradottság fokától függően az irányítás központjai lehetnek az állam védőszárnyai alatt tevékenykedő beruházási bankok vagy bürokratikus ellenőrzést gyakorló szervezetek. Ha így nézzük, Európa iparának története nem az első iparosítás pusztá ismétlődéseinek sorozataként, hanem az ehhez képest mutatkozó és fokozatokba rendezhető eltérések rendszereként tárul elénk.” (Gerschenkron, 1984, 86.; kiemelés tőlem: Cs. Gy.) Gerschenkron nézetei hamar népszerűvé váltak világszerte, s mindazok, akik támogatták az állam aktív szerepvállalását a gazdasági felzárkózásban, Gerschenkronra hivatkoztak – gyakran némileg torzított formában, mondván: „minél elmaradottabb egy ország gazdasága, annál nagyobb *kell*, hogy legyen az állam gazdasági szerepvállalása.”⁸ Gerschenkron elméletét alkalmazva *Bagchi* kifejezetten a *fejlesztő állam* kategóriáját használja a 16–17. századi holland fejlődés, az 1560–1851 közötti angol (brit) iparfejlődés, valamint a német kapitalizmus első világháború előtti (1880–1914 közötti) gazdaságtörténetének jellemzésére is (Bagchi, 2000. 399–413).

A kiterjedt állami szerepvállalás, az államnak az elmaradottság leküzdésében betöltött központi szerepe, maga a fejlesztő állam kategóriája azonban a fejlődéstanulmányok kibontakozása révén, a második világháború után – elsősorban azonban a hatvanas évektől – vált bevett közgazdasági kategóriává. Ennek magyarázatát egy gazdaságtörténeti és egy elmélettörténeti jelenség

⁸ Noha Gerschenkron meghatározó fontosságú tanulmányai csak 1984-ben jelentek meg könyv alakban Magyarországon, nézetei a hetvenes évektől ismertek és népszerűek voltak hazánkban, miután Berend T. Iván és Ránki György már az 1969-ben megjelent, *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században* című könyvükben nagy terjedelemben ismertették Gerschenkron nézeteit, s a szakma előtt ismert volt az 1976-ban, a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen kiadott *Válogatás Alexander Gerschenkron gazdaságtörténeti munkáiból* című kötet is. Az ebben közölt tanulmányok szerepeltek a Gondolatnál megjelent 1984-es kötetében.

egyidejű érvényesülésében találhatjuk meg. Egyrészt a gyarmati rendszer felbomlása révén kialakuló új, független államok hamar rádöbbenek arra, hogy a függetlenség önmagában nem nyitja meg a felemelkedés, a centrum-országok gazdasági színvonalához való felzárkózás esélyét: a gazdasági fejlődés bonyolult, a világgazdasági viszonyok egész rendszerében értelmezhető kérdéskör, s a világgazdaságban elfoglalt periferiális szerep leküzdése nem valósítható meg az ortodox-neoklasszikus közgazdasági eszközök alkalmazásával – azonban egy esetleges keynesiánus gazdaságpolitika sem „vezethető be” egyszerűen az elmaradott világgazdasági periférián.⁹ Másrészt a világgazdaságtanban az ötvenes-hatvanas években igen komoly szerepre tett szert a Szentes Tamás (Szentes, 1999) által „posztkeynesiánus” iskolaként aposztrofált közgazdasági iskola (melynek legjelesebb képviselői többek között *Raul Prebisch*, *Gunnar Myrdal*, *Balogh Tamás*, *Káldor Miklós*, *Celso Furtado*, *Theodor W. Shultz*, *W. Arthur Lewis* voltak), amely kitüntetett figyelmet fordított a fejlődő országok, a világgazdasági periféria gazdasági és társadalmi problémáira. A posztkeynesiánus iskola több tagja (az említettek közül például Raul Prebisch és Celso Furtado) fejlődéskutatóként kezdte pályafutását, s így vált a világgazdasági elméletek történetének kiemelkedő képviselőjévé. Az ehhez az iskolához tartozó világgazdászok, fejlődéskutatók magától értődően kiemelt szerepet tulajdonítottak az államnak a gazdasági elmaradottság leküzdésében. Kiemelkedő színvonalú munkásságuk világszerte ismertté tette a posztkeynesiánus fejlődés-gazdaságtani iskola legfontosabb eredményeit.

A dependencia-iskola fénykorában sem volt sohasem teljesen egységes, eltérő vélemények kristályosodtak ki a világrendszer egésze és részei közötti kapcsolat értelmezéséről, a dualizmus és dezintegráltság endogén/exogén jellegéről, a fejlődési perspektívák meghatározottságának megítéléséről és így tovább. „(...) A többféle változat mellett és ellenére a »dependencia-iskola« leginkább tipikus felfogását a holisztikus szemlélet, a külső, nemzetközi tényezők elsődlegességének hangsúlyozása, a társadalmi-politikai megközelítés, az országok, illetve országcsoportok közötti »regionális ellentétek« és a világrendszeren belüli dichotómia, a fejlettség és az elmaradottság közötti összefüggés, a centrum-periféria viszony kiemelése, valamint a szubjektív tényezők szerepének, a társadalmi erők és a gazdasági cselekvők döntései, útválasztási lehetőségének és felelősségének elismerése jellemzi.” (Szentes, 1999: 687)¹⁰ Ugyanakkor „bármennyire is a dependencia, a függőség jel-

⁹ Nem véletlen, hogy a hatvanas–hetvenes évek legnépszerűbb fejlődéstudományi elméletét az úgynevezett *dependencia-iskola* nyújtotta. A dependencia-iskoláról lásd: Szentes, 1999, 685–688.

¹⁰ Szentes Tamás ezen a ponton a svéd *Björn Hettne* fejlődés-gazdaságtani monográfiájára támaszkodik (Hettne, 1990).

lemzi, illetve az aszimmetrikus interdependencia köti a világ gazdaság centrumához annak gyengén fejlett periferiáját, e függőség kialakulása, a perifériás fejlődés út nemcsak és nem is minden esetben a külső beavatkozásnak, gyarmati erőszaknak a következménye, hanem a belső uralkodó réteg saját politikájának, út választásának is” (uo. 691.). Éppen ebből következett a fejlődésgazdaságtan azon törekvése, hogy keresse a fejlesztés-ösztönzésnek az adott körülmények között leginkább helyes útját, s ez a törekvés vezetett a *fejlesztő állam* (*developmental state*) kategóriájának kimunkálásához és elterjedéséhez.

A hatvanas–hetvenes évek fejlesztő állama tükrözte az adott kor és az adott korszak hatásait. A klasszikus fejlesztő állam (azaz a fejlesztő állam, ahogyan az a hatvanas–hetvenes években működött) devizakorlátozásokkal és aktív árfolyampolitikával kísérelte meg elkerülni a külkereskedelmi cserearányok romlását. A hatvanas–hetvenes években, amikor a külső forrásbevonás uralkodó formája a hivatalos fejlesztési segély és a nemzetközi hitelfelvétel volt, a fejlesztő állam helyettesíteni igyekezett a nem létező hazai vállalkozói réteget, ami az állami szektor kiterjedését (is) eredményezte. A fejlesztő állam alapvetően *iparfejlesztő állam* volt, amennyiben az állam hosszabb távú strukturális preferenciái között kitüntetett szerepet játszott a (jellemzően a gyarmati korszakban kialakult importhelyettesítő ipari szerkezet átalakítása érdekében) helyben termelt nyersanyagok és nyerstermékek feldolgozásának támogatása – akár az állami szektor kibővülésének keretei között is. *A hatvanas–hetvenes évek fejlesztő állama nemcsak megközelíteni akarta a fejlettebb országokat, de másolta is azok korai növekedési modelljét.* Meg kell ugyanakkor állapítani, hogy a hatvanas–hetvenes évek gyakorlata azt mutatta, hogy Latin-Amerikában és a szubszaharai Afrikában a fejlesztő állam totális csődöt mond, Délkelet-Ázsia sikerei pedig még nem kristályosodtak ki. A globális adósságválság kitörése 1982-ben, melynek nyomán a Valutaalap tagországa-inak kétharmada külső adósságtörlesztésének átütemezésére kényszerült, csak erősítette azt a meggyőződést, hogy a gazdasági elmaradottság az adott világ-gazdasági rendszerben nem küzdhető le. A hetvenes évek végére a nemzetközi Valutaalap és a Világbank is módosította némileg hitelezési filozófiáját – a Valutaalap hosszabb távú hitelkeretei (először a „klasszikus” készenléti hitel folyósítási és visszafizetési határidejének kiterjesztésével) is azt tükrözték, hogy a nemzetközi intézmények elismerik: az ortodox liberális állásponttal szemben a fejlődő országok fizetési mérleg-problémái mélyebb, strukturális okokra vezethetők vissza, így rövid távú orvoslásuk lehetetlen (Csáki, 1988, 45–53.).

A hetvenes–nyolcvanas évek fordulójától ugyanakkor egyre erőteljesebb fordulat bontakozott ki a közgazdaság-tudományban és a gazdaságpolitikai gyakorlatban egyaránt: a Bretton Woods-i – „kollektív keynesiánus” nem-

zetközi gazdaságpolitikai, elsősorban valutáris-pénzügyi – rendszer de jure felbomlásával¹¹ és a nemzetközi pénzügyi egyensúlytalanságok elhatalmasodásával párhuzamosan a keynesiánus közgazdasági irány igen gyorsan át kellett hogy adja a helyét a neoliberális, monetarista ortodoxinak. Az állami szerepvállalás általános háttérbe szorulása értelemszerűen a fejlődés-gazdaságtani gondolkodás változásaira is hatott. Ami a közgazdaság-tudomány és a fejlődés-gazdaságtan szemléleti változását illeti, osztjuk Szentés Tamás értékelését: „A »monetarista ellenforradalom« mintájára és hatására lezajlott egyfajta »fejlődéstani ellenforradalom« is, mégsem került sor valamiféle általános visszafordulásra az ökonomista növekedésemeléthez, az unilineáris fejlődés koncepciójához, és az idealizált nyugati fejlődésmodell szerinti modernizáció univerzális receptjéhez. (...) Természetesen és indokoltan nagyobb hangsúlyt kapott a fejlődés gazdasági aspektusa, a piaci automatizmusok és a világgazdasági feltételekhez való strukturális alkalmazkodás szükségessége – anélkül azonban, hogy a fejlődés nem gazdasági vonatkozásai és a világgazdaság fennálló rendjének egyenlőtlenségei, sőt egyenlőtlenítő hatásai, valamint egyensúlytalanságai szem előtt veszttek volna.” (Szentés, 1995, 695–696.)

A gazdaságpolitikai gyakorlatot azonban diametrálisan megváltoztatta a neoliberális-monetarista felfogás uralkodóvá válása,¹² ami szükségszerűen és alapvetően módosította a fejlődő országok állami gazdasági aktivitásával kapcsolatos nemzetközi felfogást – ami azonnal tükröződött a fejlődő országoknak hitelező sokoldalú nemzetközi gazdasági, elsősorban pénzügyi szervezetek gyakorlatában. A fejlődő országok zömének gazdaságpolitikáját leginkább befolyásoló Valutaalap – a hetvenes-nyolcvanas évek Baker- és a Brady-tervvel fémjelzett időszaka után (erről bővebben lásd: Csáki, 1988, 45–56.) – a *washingtoni konszenzus* 10 pontjában összefoglalt neoliberális doktrína poli-

¹¹ A Bretton Woods-i nemzetközi valutáris-pénzügyi rendszer (az aranydeviza-standard rendszere) de facto már 1971 márciusában megszűnt, amikor az USA egyoldalúan, a Nemzetközi Valutaalap Alapokmányának aláírásával és törvénybe iktatásával elfogadott kötelezettségét megszegve, megszüntette a dollárnak a külföldi központi bankok számára korábban biztosított átválthatóságát, és ezzel egyidejűleg előbb leértékelte, majd pedig lebegtetni kezdte a dollár árfolyamát. A rendszer de jure azonban csak 1976. október 1-jén, a Valutaalap Kingstonban tartott éves közgyűlésén szűnt meg, ahol hivatalosan is megszűnt a rögzített árfolyamrendszer, az arany pedig végleg és teljes mértékben kiszorult a nemzetközi valutáris-pénzügyi rendszerből.

¹² Függetlenül attól, hogy a *privatizáció-dereguláció-liberalizáció* „szentháromságának” erőteljes érvényesülése még a fejlett országokban sem jelentette az állam teljes kivonulását a gazdasági életből, és semmiképpen sem eredményezett „győnge államot” (lásd ehhez: Gamble, 1988).

tikáját „ajánlotta” a fejlődő országoknak¹³ – s annak elfogadását tette, *de facto*, a hitelfolyósítás előfeltételévé. A washingtoni konszenzus eredeti célja az volt, hogy választ adjon a nyolcvanas évek latin-amerikai válságaira; a tíz pontot egy 1989 novemberében Washingtonban tartott, a rendkívül tekintélyes *Institute for International Economics* (IIE) által szervezett konferencián fejtette ki John Williamson, az IIE vezető közgazdásza.¹⁴ A washingtoni konszenzus azokat a legfontosabb gazdaságpolitikai alapelveket kívánta megfogalmazni, melyekre Latin-Amerikában „a hagyományos etatista gazdasági rendszer piaci alapú gazdasági rendszerré” történő átalakítása során alapozhat (Marangos, 2007, 33). Miután Washington Közép- és Kelet-Európa átalakuló gazdaságainak is ugyanezeket az alapelveket „ajánlotta” a piacgazdaság kialakításához, majd kiterjesztette Ázsia és Afrika fejlődő országaira is, a „washingtoni konszenzus” a neoliberális ortodoxia jelképévé vált.

A washingtoni konszenzus megfogalmazója, a méltán nagy nemzetközi szakmai tekintélynek örvendő John Williamson indignálódva állapítja meg, mennyire kiforgatták eredeti mondanivalóját. Sérrelmezi például, hogy 10 pontját a neoliberalizmussal azonosítják, noha az egyáltalán nem tartalmazza a neoliberalizmus számos fontos elemét. „Számos neoliberális tétel kiáltóan hiányzik a listáról: a monetarizmus, a kínálati gazdaságtan által annyira követelt alacsony adók, a minimális állam, amely tagadja, hogy bármilyen felelőssége lenne a jövedelemkülönbségek korrekciójában vagy az externáliák internalizációjában, és a szabad tőkeáramlás” (Williamson, 2003. 11). Williamson visszautasítja, hogy gazdaságpolitikai tanácsait „Washington” valóban használta volna a fejlődő országok viszonylatában. „Washington” hivatalos körei valóban soha nem osztották Williamson lelkesedését a lebegő valutaárfolyamokkal kapcsolatban, és bizonyos „korai egyezések” után – Williamson szerint – a hivatalos „washingtoni politika” egyre jobban eltért az

¹³ A washingtoni konszenzus 10 pontja: 1. Államháztartási fegyelem (az államháztartási hiány felszámolása); 2. A kiadások prioritásainak átrendezése a szociális kiadások felől az oktatási kiadások irányába; 3. Piacbarát adóreform; 4. Pénzpiaci liberalizáció; 5. Versenyképes valutaárfolyamok fenntartása; 6. A külkereskedelem liberalizációja; 7. A külföldi közvetlen beruházások ösztönzése; 8. Minél kiterjedtebb privatizáció; 9. Dereguláció; 10. A magántulajdon jogbiztonságának megteremtése és fenntartása.

¹⁴ Williamson tíz pontja nem azért kapta a '*washingtoni konszenzus*' elnevezést, mert az IIE-ben fogalmazták meg és egy Washingtonban rendezett konferencián hozták nyilvánosságra, hanem mert Williamson és az IIE ezt a „*washingtoni ikrek*”, azaz a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank számára dolgozta ki annak érdekében, hogy a két nemzetközi pénzügyi intézmény egységes feltételeket szabjon a hitelfolyósításnak.

eredeti állásponttól, ami különösen kifejeződött abban, ahogy „Washington” egyre jobban támogatta a devizaliberalizációt. Williamson csüggedten állapítja meg, hogy a washingtoni konszenzus „rossz márkánév” vált („*damaged brand name*”), és amikor „egy kategóriának ennyi eltérő jelentése alakul ki, itt az ideje, hogy kivegyük a szótárból” (uo. 12.).

A washingtoni konszenzus gyakorlatban történő érvényesülésének értékelése egyre kritikusabb – már a Világbank vélekedése szerint sincsenek mindenütt érvényes univerzális gazdasági törvényszerűségek, a formalista megközelítés nem lehet hatékony, az absztrakt egyensúlyi elméletek és az univerzális megoldások voltaképpen sehol sem működnek (World Bank, 2005). Ami a washingtoni konszenzus konkrét megvalósulását illeti: különösen sikertelennek bizonyult Közép- és Kelet-Európa átalakuló gazdaságaiban; semmilyen segítséget nem adott a szubszaharai Afrika egyre kilátástalanabb helyzetben lévő országainak; nem volt képes megakadályozni a regionális pénzügyi válságokat sem Délkelet-Ázsiában, sem Oroszországban és Törökországban; Latin-Amerikában pedig – amelyre eredetileg „méretezték” –, amikor megkísérelték megvalósítani a tíz pontot, rosszabb volt a növekedési teljesítmény, mint a megelőző három évtizedben, beleértve az „elvesztegetett nyolcvanas éveket” is. A Világbank szembenézett azzal is, hogy „Kína, India és néhány más ázsiai ország annak ellenére valósított meg gyors gazdasági növekedést, hogy nem került sor privatizációra, illetve laza fiskális és monetáris politikát folytattak. Vagyis sikereiket éppen azzal érték el, hogy a washingtoni konszenzusban megfogalmazottak ellenkezőjét valósították meg” (Rodrik, 2006, 975).¹⁵ Rodrik egy 2007-ben publikált tanulmánykötetében (Rodrik, 2007d) több írást is szentel a washingtoni konszenzus bírálatának, s a kritikát hangsúlyozta egy, a Valutaalpnál tartott könyvbemutatón is (IMF, 2007b). Rodrik szerint „a washingtoni konszenzus nem megalapozott közgazdaságtan, hanem egyfajta »hüvelykujj-szabály« volt, holott amit a fejlődő országok gazdasági reformjai leginkább igényelnek, az a »legkisebb rossz« megtalálása. Ehelyett a washingtoni konszenzus egy olyan »hüvelykujj-szabály«, amely kimondja, hogy ha megvalósítják a benne szereplő 10 pontot, akkor ez a reform, anélkül, hogy felmérné, milyen kölcsönhatásban áll az a reform az olyan, más megközelítésben »kisebb rossznak« minősülő problémákkal, mint a tökéletlen piac, a piaci torzulások, vagy a közigazgatási és institutionális hiányosságok. Meggyőződésem, hogy amikor

¹⁵ Azt már a washingtoni konszenzus megfogalmazásakor, tehát 1989-ben is lehetett tudni, hogy Délkelet-Ázsia 1970–80-as évekbeli páratlan gazdasági fejlődése nem ortodox neoliberális-monetarista gazdaságfilozófia jegyében valósult meg – mindenestre, jobb későn, mint soha: a Világbank (és a Valutaalap) történetében nem gyakori az ilyesfajta önkritika.

megírják a washingtoni konszenzus történetét, akkor megállapítják majd, hogy egyáltalán nem volt közgazdaságilag megalapozott, csupán egy laza politikai modell arról, hogy mit lehet csinálni a fejlődő országokban, és miért kellene ezeket megcsinálni” (IMF, 2007b).

A washingtoni konszenzus kritikája azért fontos a fejlesztő állam szempontjából, mert enyhíti a monetáris ortodoxia fejlődő országokra gyakorolt nyomását. Amennyiben körvonalazódik egyfajta egyetértés abban, hogy a neoliberais tankönyvek tartalmának doktriner alkalmazása helyett a fejlődő országok realitásaihoz igazodó gazdaság- és társadalompolitikára van szükség,¹⁶ akkor értelemszerűen újragondolandó az állam szerepe a fejlődő országok gazdasági fejlődésében, vagyis az elmaradottság leküzdésében. Rodrik hangsúlyozza ugyan „hűségét a neoklasszikus közgazdaságtanhoz”,¹⁷ de már könyve bevezetőjében leszögezi: „a szegénység csökkentésének legerőteljesebb eszköze a gazdasági növekedés. (...) A gazdasági növekedés hatalmas erővé válhat rövid időn belül is: Kína gyors növekedése 1980 óta több mint 400 millió polgárát emelte a szegénységi szint fölé. A gazdasági növekedés természetesen nem panácea, s nyilvánvalóan vannak országok, ahol az egészségügyi és szociális mutatószámok nem javultak az évtizedes vagy hosszabb dinamikus növekedés ellenére sem. De történelmileg semmi sem működött közre hatékonyabban, mint a gazdasági növekedés abban, hogy a társadalmak képesek legyenek arra, hogy javítsák tagjaik életesélyeit – beleértve a legelesettebbeket is.” (Rodrik, 2007d) Rodrik ezen a ponton nem tesz mást, mint szembeszáll azzal a neoliberális monetarista dogmával, amely a nemzetgazdaság – külső és belső – egyensúlyának fenntartását a dinamikus gazdasági növekedés elé/főlé helyezi.

A fejlesztő állam a gyakorlatban – a második világháború utáni példák

A fejlesztő állam kialakítása első kísérleteinek India, Brazília és Törökország korai „tervezési kísérletei” tekinthetők (Chibber, 2004). Indiában a *Nemzeti Kongresszus* – Nehru irányításával – már tíz évvel a függetlenség elnyerése előtt deklarálta elkötelezettségét a tervezés iránt a függetlenség kivívása esetén. A helyi vállalkozó réteg azonban azonnal kijelentette, hogy csak üzleti közösség által kezdeményezett tervezési rendszert fogad el, semmiképpen sem

¹⁶ Ezt nevezi Rodrik *second best option*-nak (Rodrik, 2007 és IMF, 2007b).

¹⁷ Itt ismét kiemelhetjük – s ebben megerősít a fenti Williamson-idézet is, melyben az érintett az ellen tiltakozik, hogy neoliberálisnak „bélyegezzék” –: helytelen a neoklasszikus és a neoliberális iskola összemosása.

kötelező erejű nemzetgazdasági tervezést – ezzel egyidejűleg pedig csökkentette beruházási aktivitását. A függetlenség elnyerése után létrejött ugyan a kormányzati szintű *Terüzbizottság*, amely azonban csak áttekinthette, s nem befolyásolhatta a magántőke beruházási tevékenységét.

Törökországban az 1950-es évek végén merült föl – meglehetősen hirtelen – a nemzetgazdasági tervezés bevezetésének gondolata.¹⁸ Az 1960-as katonai hatalomátvétel átrendezte a politikai viszonyokat: a helyi burzsoázia ugyanakkor támogatta az importhelyettesítő iparpolitikát és az ahhoz kapcsolódó tervezést. 1962-ben létrejött az SPO (*State Planning Organisation, Állami Tervezési Szervezet*),¹⁹ a hazai burzsoázia azonban nem támogatta az önállósága korlátozására irányuló tervezési rendszer bevezetését, így az SPO nem kapott tényleges jogokat a török nemzetgazdaság beruházási folyamatainak befolyásolására, és alig három évvel az SPO felállítása után a nemzetgazdasági tervezés rendszere csöndben kimúlt.

Braziliában sokkal halványabban merült föl a tervezés igénye; 1950 után, amikor – újra – megerősödött az importhelyettesítő iparpolitika, *Vargas* elnök fölvetette egy nemzetgazdasági tervezési intézmény létrehozását, a brazil tőke azonban soha nem pártfogolta, mi több határozottan ellenezte ezt a gondolatot, ezért Braziliában mindig csak hezitálva és rövid időre merült föl a tervezés gondolata.

A fejlesztő állam az 1960-as évektől kezdődően elsőként, ugyanakkor a legmélyebben és a leghatékonyabban Délkelet-Ázsiában gyökerezett meg, s mindmáig ezeket a példákat tekinti a szakirodalom a fejlesztő állam leginkább releváns példáinak. A fejlesztő állam archetipusának s a fejlesztő államra vonatkozó szakirodalom általános igazodási pontjának *Japán* tekinthető, amelyet *Chalmers Johnson* írt le immár klasszikus művében (Johnson, 1982). Johnson szerint ugyanis Japán rendkívül figyelemre méltó és történelmileg páratlanul sikeres ipari újjászületése a második világháborút követően nem szerencse vagy valamiféle „eleve elrendeltetés” következménye volt, hanem a „tervracionalitást megvalósító államé”²⁰. A „tervracionális” avagy fejlesztő

¹⁸ Az etatizmus és a dirigizmus kezdetektől fogva jellemezte *Kemál Atatürk* újonnan született török államát, ami az 1929–33-as válság hatására különösen felerősödött. A negyvenes éveket ugyanakkor erőteljes liberalizálás jellemezte – ennek hatására az ipar részesedése az ország nemzeti jövedelméből 20 év alatt 18-ról 12 százalékra csökkent. Törökország az ötvenes évek elején tért vissza az importhelyettesítő iparfejlesztéshez, s ennek eredményeként merült föl a nemzetgazdasági tervezés szükségessége.

¹⁹ Nem kisebb külföldi tanácsadók útmutatása nyomán, mint *Jan Tinbergen* és *Alvin Hanson* – akitől, mint ismert baloldali keynesiánusoktól viszonylag meglepő, hogy egy katonai diktatúrát támogattak tanácsaikkal.

²⁰ *Plan rational state.*

állam tudatosan igyekezett közvetlen beavatkozásaival hatni a gazdasági fejlődés menetére. Japánban a fejlesztő állam feladatának tekintette, hogy „meghatározza a legfontosabb gazdasági és társadalmi célokat” (Johnson, 1982, 23.), amivel a fejlődési folyamatot irányította és a társadalmat mobilizálta. A legfontosabb cél a második világháborút közvetlenül követő időszakban magától értődően az ipari kapacitások helyreállítása volt, s ez a cél természetesen erős társadalmi egyetértést tudhatott maga mögött. A japán fejlesztő állam központi erejét az a magasan képzett bürokrácia alkotta, amely képes volt megalkotni és kivitelezni a gazdasági fejlődés tervezett folyamatát. Ehhez elengedhetetlen volt egy irányító szervezet²¹ hatékony működése – Japánban ezt a szerepet a *Ministry for International Trade and Industry*, *Külkereskedelmi és Ipari Minisztérium* (MITI) töltötte be és tölti be napjainkban is. A japán pénzügyminisztérium – a MITI-vel együttműködve – képes volt arra, hogy a hazai megtakarításokat ellenőrizze, így olcsó hitelhez juthattak a támogatott iparágak. „A japán tervezők képesek voltak arra, hogy irányítsák a meginduló iparosítást, majd az ipari struktúra korszerűsítését is: az új, értékesebb iparágakat támogatták, ugyanakkor ösztönözték az elavult ágazatok (pl. a textilipar) kitelepítését az országból. Ez a fajta állami intervencionizmus elterjedt az egész régióban – különböző mértékben és különböző sikerrel: Japán északkelet-ázsiai követői, Tajvan és Dél-Korea hamarabb és nagyobb sikerrel másolták a japán gyakorlatot, a délkelet-ázsiai országok ugyanakkor később és vegyes eredménnyel tették ugyanazt. (...) A fejlesztő állam központi szerepet játszott Kelet-Ázsia páratlan átalakulásában: Kelet-Ázsia országai ennek következtében a reáljövedelmek lényeges és tartós emelkedését valósították meg. A különböző fejlettségi szintek és a különböző állami teljesítmények azt jelentik, hogy a fejlesztő állam a gazdasági fejlődés változatlanul megfelelő – ha nem elkerülhetetlen – eszköze.” (Beeson, 2003a) Japánban ugyanakkor hagyománya is volt a fejlesztő államnak – voltaképpen már a Meiji-forradalom óta, 1868-tól kezdődően, s kivált a két világháború között. A japán kormány a 19. század harmadik harmadától támogatta és finanszírozta a vasút, a távíróhálózat, kikötők, hajógyárak építését. A japán állam „úttörő vállalkozásokat” hozott létre, amelyek később magántulajdonba kerültek (Bagchi, 2000, 416–417.). Mass és Miyajima a japán fejlesztő állam két világháború közötti fő jellegzetességeként azt a „duális” stratégiát emeli ki, amely egyszerre támogatta az exportbővítést és az importhelyettesítést (Mass-Miyajima, 1993, 153–156.). Ebben a folyamatban komoly szerepet töltött be – számos esetben közvetlen finanszírozói pozícióban is – a *Ministry of Commerce and Industry*, a *Kereske-*

²¹ *Pilot agency.*

delmi és Ipari Minisztérium (MCI), a második világháború után híressé vált MITI közvetlen elődje.

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a fejlesztő állam sikerei Kelet-Ázsiában éppen olyan nagy mértékben függtek külső tényezőktől, mint belsőtől. Kissé frivolan fogalmazva: a sikeres kelet-ázsiai fejlesztő államokra az USA nem kényszerített rá semmiféle „washingtoni konszenzust”: a második világháború utáni geopolitikai/geostratégiai helyzetben az USA „tolerálta” a protekcionista iparfejlesztést, az átláthatatlan vállalatbirodalmakat, a tartós devizális korlátozásokat. A politikai és katonai ellensúly a kommunista Kínával és annak regionális szövetségeseivel szemben fontosabb volt az USA számára, mint a piacra jutás Japánban, Tajvanon és Dél-Koreában.²²

Chalmers Johnson korszakalkotó művének alapkoncepciójához számos kitűnő kutató csatlakozott. *Amsden* Dél-Koreára terjesztette ki Johnson elméletét (Amsden, 1989), *Wade* pedig általános kontextusban kísérelte meg igazolni (Wade, 1990). *Evans* a megfelelő technológia kiválasztásában és kifejlesztésében játszott állami szerepet emeli ki a fejlesztő állam funkciói közül (Evans, 1995). *Stiglitz* a nemzetközi pénzügyi szervezetek doktriner neoliberalizmusának gyakorlati cáfolatát látta és láttatta Délkelet-Ázsia gazdasági sikereiben (Stiglitz, 1996). Stiglitz és Wade az 1998-as regionális pénzügyi válság okait is a fejlesztő állam „ésszerűtlen” feladásában, a túlzottan gyors pénz- és tőkepiaci liberalizációban vélik felfedezni.

Wade háromféle magatartást különböztet meg az állam és a piac kapcsolatrendszerében (Wade, 1990, 29.):

- FM – *free market*, szabad piac;
- SM – *stimulated market*, ösztönzött piac és
- GM – *governed market*, irányított piac.

Wade Kelet-Ázsia kimagasló teljesítményét az irányított piac azon képességével magyarázza, hogy hatékonyan ösztönzik a tőkefelhalmozást mint a növekedés hajtóerejét (uo. 29.). Wade ugyanakkor az iparfejlesztés és az iparvédelem tekintetében gyakorlatilag a „növekedés-iparágak” védelmére vonatkozó 18–19. századi elméletet aktualizálja, amikor kifejti: „csaknem bizonyos, hogy a tajvani ipar és a tajvani export egyes elemei korai állapotukban állami támogatás nélkül nem lehettek volna jövedelmezőek. Az, hogy

²² Szemben a Marshall-tervvel, a Japán számára kialakított *Dodge-terv* nem tartalmazott semmilyen feltételt a plurális politikai berendezkedéssel kapcsolatban – nem is szólva Tajvanról és Dél-Koreáról, ahol geostratégiai fontosságuk okán az USA évtizedeken át jól tolerálta a katonai diktatúrák létét.

később jövedelmezőekké váltak, azt bizonyítja, hogy helyesek voltak azok az ármechanizmusok, amelyek a beruházási döntéseket nem a folyó hatékonyság alapján értékelték.” (Uo. 302.) Hangsúlyozza, hogy a döntéseket nem lehet kizárólag érték kategóriákra alapozva meghozni, erősen támogatja a „mérnöki szemlélet” érvényesülését, melynek révén „a beruházási döntéseket a felzárkózás, a fejlettségi rés, a kapcsolódások, a helyettesíthetőség és a járulékos kibővülés reáliákban és nem értékben meghatározott mérnöki koncepciói befolyásolják.” (Uo. 188.) Wade – egybehangzóan Johnsonnal és Evansszal – különös súlyt helyez az állami bürokrácia tagjainak kiemelkedő képességeire és képzettségére, megfogalmazása szerint az irányított piac „azt igényli, hogy az ügynökségek alkalmazottai az egyes generációk legkiválóbb tehetségei közül rekrutálódjanak.” (Uo. 195.)²³

Chibber is Wade koncepcióját osztja a dél-koreai sikertörténet lényegét illetően: a dél-korai fejlődés alapja szerinte a „erőteljes beavatkozáson alapuló ipari tervezés”²⁴ (Chibber, 2004: 5) – hozzátevé, hogy „a tajvani állam éppen úgy, mint a dél-koreai, aktívan befolyásolta a kereskedelmi és devizális rendszert, csakúgy, mint a forrásallokációt, valamint a belgazdasági árszerkezetet. (...) Mindkét országra jellemző, hogy nemcsak kiterjedt állami szektort fejlesztett ki, de aktívan befolyásolta a magánszektor beruházási tevékenységét is.” (Uo. 6.) Dél-Koreában a fejlesztő állam kulturális, intézményes, földrajzi és egyéb tényezők mellett azért is lehetett sikeres, mert az állam stratégiai szereplőként képes volt a szükséges gazdasági és társadalmi kohézió megteremtésére, s rendelkezvén a megfelelő intézményes alapokkal, képes volt létrehozni és működtetni egy fejlesztő rezsimit. Chibber a fenti – általánosan elfogadott – elemeket (a kereskedelmi és devizális korlátozásokat és az államilag irányított forrásallokációt) egy új interpretációval egészíti ki, négy jellegzetességet hangsúlyozva:

1. A dél-koreai állam sikerrel teremtett szövetséget a hazai üzleti körökkel (uo. 9.);

2. Szemben például Indiával, ahol az állam tartósan az *importhelyettesítő iparpolitikát*²⁵ (ISI) támogatta, Dél-Koreában a hangsúly hamar átkerült az *exportvezérelt iparosításra*²⁶ (ELI). Az ISI-vel szemben logikus volt az indiai

²³ Johnson szerint „a bürokráciát az elérhető legkiválóbb menedzsment-tehetségekkel kell feltölteni” (Johnson, 1982, 314.); Evans megfogalmazásában: „A fejlesztő állam megszervezéséhez erősen szelektált meritokratikus kiválasztás szükséges.” (Evans, 1995, 12.)

²⁴ *Highly interventionalist industrial planning.*

²⁵ *Import-substituting industrialization.*

²⁶ *Export-led industrialization.*

vállalkozó réteg ellenállása, mert azt jelentette volna, hogy az állam rákényszeríti az akaratát a vállalkozókra. Az ELI azonban logikussá és szükségszerűvé tette a dél-koreai vállalkozók számára, hogy elfogadják, mi több: igényeljék a fejlesztő állam „segítségét” (uo. 10.).

3. Dél-Koreában különösen sikeres volt az átmenet az ISI fázisból az ELI irányába²⁷ (uo. 39.). Chibber ugyanakkor aláhúzza, hogy ehhez Dél-Koreában olyan, az egész világgazdaságban páratlanul kedvező feltételek álltak rendelkezésre, amellyel mások nem rendelkeztek. Ez abból fakadt, hogy a japán cégek számára telítetté vált az amerikai piac, és mintegy „átadták” azt koreai cégeknek – marketing- és értékesítési hálózatukkal együtt.

4. Végso soron tehát, Chibber értelmezésében, Dél-Korea „az a fejlesztő állam, mely azért sikeres, mert képes volt szövetséget kötni a hazai tőkés osztállyal, amely kész volt a tervezés fegyelmeinek elfogadására, és ez lehetővé tette az exportvezérelt iparosítást azáltal, hogy a japán cégek marketing- és értékesítési rendszere hozzáférést biztosított az amerikai piachoz.” (Uo. 42.; kiemelés tőlem: Cs. Gy.)

A fejlesztő állam koncepciójának kritikája

Noha a Johnson és Evans, valamint Wade és Chibber által fémjelzett fejlesztő állam-koncepció, azaz a japán, dél-koreai, tajvani (és szingapúri) fejlődés feltétel nélkül sikertörténetként való értékelése akár általánosan elfogadottnak is tekinthető a nemzetközi gazdaságtani és nemzetközi politikatudományi szakirodalomban, az erős kritikától a határozott elutasításig terjedő vélemények sem ritkák. *Paul Cammack* terjedelmes tanulmányában például sorra veszi azokat az elemeket, amelyekkel kapcsolatban – véleménye szerint – Chibber egyrészt félreértelmezi Johnson és Wade gondolatait, másrészt figyelmen kívül hagyja a valóság fontos elemeit (Cammack, 2007). Cammack kritikája szerint súlyos hiba, hogy Chibber interpretációjában a „fejlesztési konszenzus” keretei között az állam domináns szerepet játszik a tőkésosztály felett. Ugyancsak helytelen a pénzügyi rendszer (és a pénzügyi rendszer állami irányítása) fontosságának túlhangsúlyozása, kizárólagos értelmezése: a pénzügyi rendszer állami befolyásolása a fejlesztő államnak csak egy, bár kétségtelenül fontos eleme.

Benjamin Powell alapjaiban kívánja megkérdőjelezni a fejlesztő állam koncepciójának relevanciáját a kelet-ázsiai országok valóban példás fejlődésének

²⁷ Dél-Korea rendkívüli mértékben, de nem egyedülállóan volt sikeres ebből a szempontból: ugyanez joggal mondható el Tajvanról és Szingapúrról is.

magyarázataként (Powell, 2005). Powell elméletileg és empirikusan egyaránt irrelevánsnak tartja a délkelet-ázsiai fejlesztő állam Johnson–Evans–Wade-féle interpretációját. Elsősorban is leszögezi, hogy „a gazdasági fejlődés, amely emeli a fogyasztók életszínvonalát, nem egyszerűen iparosítást jelent. Ha az állami tervezés magasabb növekedési ütemhez vezet, akkor olyan iparágakat kell támogatnia, amelyek jobban növelik a fogyasztók jólétét, mint azokat, amelyek az állami irányítás hiányában is fejlődnének. Következésképpen az állami fejlesztés-tervezésnek valahogyan rendelkeznie kell azzal a tudással, hogy melyik iparág(ka)t célszerű támogatni.” (Powell, 2005, 305–306.) Powell felfogásában éppen ez az alapvető elméleti félreértés/félrevezetés: *Mises* és *Hayek* húszas és negyvenes évekbeli (sic!) írásaira hivatkozva kifejti, hogy az állam soha nem rendelkezhet azzal a tudással, amely pótolhatná a piaci szelekciót. „Ha egy, a kormány által szubvencionált iparág nyereségessé válik, az nem bizonyítja a szubvenció sikerességét. A tervezőknek ismerniük kellene azon fogyasztók időpreferenciáinak arányait, akiknek az igényei nem voltak kielégítve. Ugyancsak ismerni kellene a más iparágaktól elvont források és a preferált ágazatok közötti használdozatokat. Ez az adat sehol másutt nem állhat rendelkezésre, kizárólag azokban a piaci folyamatokban, amelyeket a szubvenciók eltorzítottak. Nincs olyan módszer, amivel reálisan értékelhetnénk az ipari szubvenciók által teremtett hozzáadott értéket.” (Uo. 307–308.) Az ’irányított piac’ koncepciójának első számú hibája az, amikor az állami tudás fenti problematikáját ’technikai’ vagy ’mérnöki’ problémának tekintik (uo. 309.). Noha a fejlesztő állam bürokratái általában valóban képzett szakemberek, „akkor sem lehetnek képesek pontosan kiszámolni, hogy melyik iparágakat kellene támogatni” (uo. 310.).

Powell szerint a második súlyos elméleti hiba a fejlesztő állam értelmezésével kapcsolatban a közösségi kezdeményezés problémája.²⁸ Miért csak azokat az iparágakat szubvencionálják a tervezők, amelyek a legjobban ösztönzik a növekedést? A fejlesztő állam teljességgel kizárja a társadalmi érdekcsoportok tevékenységét? „Miért képesek az állami fejlesztéstervező hivatalok kizárólag a gazdasági növekedésre, a közérdekre koncentrálni, egyúttal figyelmen kívül hagyni azokat a politikai kezdeményezéseket, amelyek arra bátorítanák őket, hogy koncentrálják figyelmüket a politikailag legelőnyösebb iparágakra?” (Uo. 312.) Kelet-Ázsia sikeres fejlesztő államaiban a sajátos történelmi körülmények (a második világháború szétzilálta a korábbi társadalmi kapcsolatrendszer) átmenetileg lehetővé tették, hogy a háttérbe szoruljon a „politikai hasznonszerzés”.²⁹ Ez azonban csak a fejlesztő állam működésének legelső szakaszát jellemezte, később a politikai haszon-

²⁸ *Public choice incentive problem.*

szerzés egyre erőteljesebbé vált, ami önmagában is megkérdőjelezi, hogy a tekintélyes fejlődést valóban a tervező ügynökségek ösztönözték-e a legerőteljesebben (uo. 313.).

Powell számos konkrét példát említ annak alátámasztására, hogy a dinamikus gazdasági növekedés és a makrogazdasági szerkezet folyamatos korszerűsödése nem a tervezés eredménye volt: példákat sorol arra, hogyan tévedtek a japán és a koreai tervezőügynökségek egyes ágazatok perspektíváinak megítélésében, s hogyan utasítottak el olyan vállalati/ágazati törekvéseket, amelyek később különösen sikeresnek bizonyultak. A kelet-ázsiai fejlesztő állammal kapcsolatos általános szakmai és politikai elismerés kritikáját az alábbiakban foglalja össze (uo. 314.):

- Noha az állami tervezés kétségtelenül létezett a kelet-ázsiai fejlesztő államokban, mindent mérlegelve „Kelet-Ázsia gazdasági jobban támaszkodtak a piacra, gazdaságilag szabadabbak voltak, erősebb magántulajdonnal rendelkeztek, mint a régió más, lassabban fejlődő országai, így Kelet-Ázsia növekedését bizonyos állami tervezés ellenére valósult meg”.

- Az *Economic Freedom of World* jelentését használva azon országokat vizsgálja, melyekben Johnson, Amsden és Wade szerint az állami tervezés eredményezte a növekedést. Powell megállapítja, hogy az érintett országok igen jó helyezést értek el a gazdasági szabadság rangsorában, márpedig „sok tanulmány igazolja, hogy a jólét növekedése a gazdasági szabadság és a tulajdon biztonságának magasabb szintjével korrelál”.

- „A fejlesztő célú állami tervezés Kelet-Ázsiában az iparosítást támogatta, nem a növekedést, és a kelet-ázsiai országok nem a tervezés következtében növekedtek igen dinamikusán, hanem mert a világ legszabadabb gazdaságai közé tartoztak. A kelet-ázsiai országok nem tekinthetők állami beavatkozás nélküli tökéletes kapitalista országoknak, nem teljesítenek tökéletesen a gazdasági szabadság listáján. Részben azért nem teljesítenek tökéletesen, mert beavatkoztak a gazdaságba a fejlesztő célú állami tervezéssel és az ahhoz kapcsolódó eszközökkel. Ettől a beavatkozástól eltekintve a kelet-ázsiai országok gazdaságilag nagyon szabadok. Ez a gazdasági szabadság tette lehetővé számukra, hogy gyorsabban növekedjenek, mint más régiók országai.” (Kiemelés tőlem: Cs. Gy.)

²⁹ *Political rent seeking*, azaz: a politikai hatalom gyakorlásából származó jövedelemszerzés. Japánban a háborús vereség után csak igen kisszámú érdekcsoport maradt intakt, Dél-Koreában pedig éppen a japán gyarmati megszállás törte szét a tradicionális társadalmi hálózatokat. Tajvanon a szárazföldi Kínáról való kényszerű leszakadás és a kuomintangista vezetőség hatalomátvétele eredményezett tabularását.

A kelet-ázsiai fejlesztő állam

A kelet-ázsiai fejlesztő állam az ötvenes és a kilencvenes évek között *az erős piacvédelem mellett megvalósított exportorientált iparfejlesztésen alapult*. A hazai vállalkozó réteg erős állami védelmet élvezett a hazai piacokon, s erős állami támogatásra támaszkodhatott a világpiacon. Gazdaságpolitikai értelemben ennek *a fejlesztő államnak egy erős ágazati preferenciákat megfogalmazó és érvényesítő állami tervezés szolgált alapjául*: az ágazati preferenciák a kedvező világgazdasági feltételek megállapításán alapultak: az állami tervezés kulcsfeladata a kedvező külpiaci értékesítési lehetőségeket kínáló ágazatok, szakágazatok kiválasztása volt. Az ágazati preferenciák érvényesítését szolgáltatta az állami fejlesztési ügynökségek, állami tulajdonú fejlesztési bankok tevékenysége: Kelet-Ázsiában a tartósan reálfelértékelő árfolyam-politika szükségessé tette a folyamatos szerkezeti korszerűsödést és technológiai fejlődést, a magas megtakarítási ráták pedig lehetővé tették annak nemzetközi összehasonlításban páratlanul alacsony kamatlábak melletti finanszírozását. A fejlesztő állam az ötvenes–hatvanas–hetvenes években alapvetően iparosító állam volt: az adott világgazdasági környezetben a gazdasági fejlődés, a világgazdaság fejlett centrumához való felzárkózás, a fejlett országok jövedelemszintjének megközelítése makrogazdasági szerkezetük átvételét, így az ipar fejlesztését kívánta. Más kérdés, hogy a sikeres fejlesztő államok folyamatosan korszerűsítették ipari struktúrájukat.

A markáns szerkezeti preferenciák megvalósítása elképzelhetetlen a megfelelő tömegben rendelkezésre álló, jól képezhető-átképezhető, új munkaerővel és gyökeresen új munkatevékenységet elfogadó munkaerő nélkül. Kelet-Ázsia (és Európa) sikeres fejlesztő államaiban *átfogó oktatási és szakképzési reformokat hajtottak végre, folyamatosan nagy súlyt helyezve a műszaki és természettudományos képzésre és a szakképzés folyamatos fejlesztésére*.

A tartósan magas megtakarítási ráták révén finanszírozott folyamatos szerkezeti megújulás – a társadalmi és kulturális hagyományok mellett, illetve azokon túl – egyfajta társadalmi-gazdasági konszenzust is feltételez: az állam és a vállalkozók együttműködése ugyanis csak egy, *a hosszú távú gazdasági és társadalmi fejlődésre vonatkozó konszenzuson* alapulhat. Ez a konszenzus Kelet- és Délkelet-Ázsiában a hagyományos társadalmi berendezkedésen és közgondolkodáson alapult, amely hagyományosan elfogadta a központi irányítást és egy tekintélyelvű, paternalisztikus társadalmi berendezkedést. A „fejlesztési diktatúrát” a közösségi értékeket általánosan valló társadalom elfogadta, természetesnek találta. *Európában csak ott beszélhetünk fejlesztő államról, ahol ez a társadalmi konszenzus demokratikus keretek között is megte-remtődött*: a konszenzuális demokrácia hagyományai a skandináv országokban (főként Finnországban); a gyors társadalmi-gazdasági felzárkózás általános

igényén alapuló társadalmi-politikai konszenzus Írországban; az egészen különleges történelmi körülményeken alapuló társadalmi konszenzus Izraelben stb. Az állami tervezés és gazdaságirányítás, a kívánatos ágazati célok kiválasztása és érvényesítése magasan képzett és hatékony állami bürokráciát feltételez: a bürokrácia képzettsége megfelelő felsőoktatást feltételez, hatékonysága pedig lojalitást a fejlesztő államhoz, végső soron a gazdaságilag átforgalmazható társadalomhoz. Ez a lojalitás egyaránt kapcsolódhat a társadalmi hagyományokhoz (Kelet- és Délkelet-Ázsiában) és a konszenzuális demokráciához Európában.

A fejlesztő állam – mint fentebb láttuk – csak ott, azokban az országokban alakulhatott ki és lehetett sikeres, ahol a vállalkozók, a tőkésosztály elfogadta az állami tervezés primátusát és készen mutatkozott az állami tervezésben rögzített ágazati átalakulások megvalósítására. Ez azért volt lehetséges, mert „cserébe” az állam védelmet nyújtott számára a külföldi tőke behatolásával szemben. Ez elsősorban Kelet- és Délkelet-Ázsiában volt jellemző, ráadásul egy olyan korszakban, amikor a protekcionizmusnak, a nemzetgazdasági (és egyben nemzetállami) keretek között folyó fejlesztésnek még volt relevanciája. *A kérdés éppen ezért az, hogy a globalizáció körülményei között, amikor egyre kevésbé lehetséges a külföldi tőke behatolásának kizárása, vagy akár korlátozása, van-e még relevanciája a fejlesztő állam eszméjének és gyakorlatának? Igaz-e és alkalmazható-e a fejlesztő államra Dahrendorf megállapítása: „Bármilyenek is a globális nyomások és a lokális húzóerők, a nemzetállam marad a reformok központi szereplője.”* (Turner, 2001, 5.)

A fejlesztő állam globális környezetben: új célok, új kihívások

A fejlesztő állam aktuális problémái és perspektívái alapvetően a megváltozott világ gazdasági környezet, a globalizáció következményeinek tekinthetők. Napjaink világ gazdasági viszonyai között különösen problémás

- az állami szubvenciók kiterjedt rendszerének fenntartása;
- kereskedelmi és devizakorlátozások működtetése;
- a transznacionális társaságok behatolásának megakadályozása – vagy akár csak érdemi korlátozása;
- a külföldi befektetők tőkepiaci aktivitásának korlátozása.

Noha a „washingtoni konszenzus” már nem tekinthető feltétlenül a meghatározó nemzetközi pénzügyi intézmények, a Valutaalap és a Világbank központi, fejlődő országokkal kapcsolatos elvárásának, jelentős általános nyomás érvényesül a világ gazdaságban és a nemzetközi gazdaságpolitikai

együttműködés intézményesített fórumain az általános liberalizáció érdekében. A globalizáció ugyan *per definitionem* sérti az államok gazdasági szuverenitását, de nem teszi azokat tehetetlenné, s az állami szerepvállalás egyaránt fontos lehet a globalizáció nyertesei és vesztesei számára (Newell, 2002, iii.).

A fejlesztő állam jelentősége nem csökken ott, ahol az a hatvanas–hetvenes–nyolcvanas években sikeres volt, s kitüntetetten fontos az új évezredben a legszegényebb országokban: míg a kilencvenes években az lehetett a kérdés, mi az állam „igazi” szerepe,³⁰ ma a figyelem arra összpontosul, hogy hogyan növelhetők az állam képességei és hogyan támogathatja jobban a fejlődést és az emberi biztonságot? (Fritz–Menocal, 2007, 531.) A fejlesztő állam jelenének és jövőjének egyik kulcskérdése az állam hatékonysága, illetve a „jó kormányzás”³¹ gyakorlata – beleértve ebbe a demokrácia biztosítását is. A másik kulcskérdés a külső szereplők hatása: „elmondható, hogy mára a fejlesztő állam kialakításával kapcsolatos nemzetközi vélekedés barátságosabbá vált, mint volt akár csak néhány évvel ezelőtt is.”³² (Uo. 532.) A feladat Fritz és Menocal szerint a „demokratikus fejlesztő állam koncepciójának kidolgozása – de elég rugalmasan ahhoz, hogy figyelembe lehessen venni azokat a konkrét körülményeket és összefüggéseket, amelyekkel az egyes országoknak szembe kell nézniük.” (Uo. 549.)

Optimizmusra adhat okot a fejlesztő állam perspektíváit illetően az, ahogyan Kelet- és Délkelet-Ázsiában, valamint Európában a fejlesztő állam a világgazdaságba szervesen integrálódott nemzetgazdaságokat teremtett az exportorientáció támogatása révén. A világpiaci konkurenciával szembeni versenyképesség sikeres megteremtése képessé tette ezen országok vállalatait a globális piacokon való helytállásra. Ezen az alapon a fejlesztő állam – a kutatás-fejlesztés ösztönzése és hatékony támogatása révén, a felsőfokú képzés és a szakképzés szerkezetének folyamatos fejlesztésével, valamint a működőtőke-beáramlás ágazati és területi befolyásolásával, a hazai közép vállalati szektor támogatásával – továbbra is kulcsszerepet játszhat ezen országok dinamikus fejlődésének fenntartásában. „Történetileg a sikeres gazdasági fejlődés a fejlesztő állam tevékenységéhez kapcsolódik, amelynek hatékonysága és képessége a fejlesztési célok megvalósítására meghatározta ezt a fejlődést. Azok az országok, amelyek nem rendelkeznek a szükséges állami képessé-

³⁰ „*The right role of the state*” – ahogyan az a Világbank dokumentumaiban is olvasható.

³¹ *Good governance*.

³² Paradox módon ebbe az irányba mutat a Valutaalap és a Világbank szegénységscsökkentési programja (*Poverty Reduction Strategy*) is.

gekkel és a fejlesztő államhoz kapcsolódó vezető szereppel, nehezebben fog-
nak kitörni alárendelt világgazdasági pozíciójukból. A potenciális állami ké-
peségek önmagukban nem garantálják azok hatékony felhasználását, vala-
mint azt, hogy az állam ne a fejlődés gátja, hanem katalizátora legyen –
különösen ott, ahol a fejlesztő állam már betöltötte hivatását. Az állam – akár
pozitív, akár negatív – szerepe változatlanul kulcsfontosságú a nemzetgazda-
sági tér és a munkaerő a globális világgazdaságban történő pozicionálásá-
ban.” (Beeson, 2003a.)

★

Örvendetes lenne áttekintésünket Bagchi optimista végszavával zárni: „Ha
napjaink fejlődő országai decens életszínvonalat kívánnak biztosítani polgá-
raik számára, életképes fejlesztő állam teremtése, gondosan integrálva más,
hasonló célokat követő fejlesztő államokkal, továbbra is fontos cél marad szá-
mukra.” (Bagchi, 2000. 436.) Ez azért inkább optimista, mintsem realista
vízió a fejlesztő állam jövőjét illetően. Az azonban bizvást megállapítható,
hogy a neoliberális közgazdasági főirány terjedése és terjesztése, a nemzetközi
pénzügyi szervezetek hagyományos közgazdasági ortodoxiájának a „wa-
shingtoni konszenzus” metaforájába tömörített új hulláma a közép- és kelet-
európai szocializmus bukása után nem söpörte el a fejlesztő állam elméleti és
gyakorlati relevanciáját. A világgazdasági – a fejlett centrum országaihoz való
fejlettségbeli – felzárkózás, a fejlődő országok súlyos belső egyenlőtlenségei-
nek számottevő csökkentése, a külgazdasági kapcsolatokból nyerhető haszon
optimalizálása, a globalizáció előnyeinek kiaknázása és hátrányainak lehet-
séges enyhítése szempontjából *a fejlesztő állam a harmadik évezredben is a leg-
életképesebb opció marad.*

Benczes István

Erős állam – gyenge társadalom

A fejlesztő állam intézményi perspektívában

A gyarmati sorból frissen függetlenné vált országok a gazdasági fejlődés beindítását, a „nagy lökést” – piaci intézmények hiányában – az államtól várták.¹ A fejlődés-gazdaságtan művelőinek első generációja úgy vélte, hogy míg az iparilag fejlett országokban a piaci koordinációs mechanizmusok egyfelől, illetve a keynesi anticiklikus politika másfelől kielégítően szolgálja a gazdasági fejlődést (konkrétabban a növekedést), az ún. elmaradottak vagy „későn jövők” táborában – éppen a piaci intézmények hiánya és a gazdasági-társadalmi szerkezetváltás igénye okán – a változások legfőbb hajtóereje az állam kell, hogy legyen (Meier, 2001, 14–15.). Magát a közgazdaság-tudományt is egyfajta speciális, csak a fejlett országok leírására alkalmazható diszciplínának tartották, és elutasították annak univerzális alkalmazhatóságát.²

A hiányzó piacok, illetve azok nem tökéletes működése, valamint a piaci kudarcok nagy száma általánosan elfogadottá tette a fejlődő országokban azt a nézetet, miszerint az államnak kell kezdeményezőként fellépnie, olyan területekre koncentrálni, mint a fizikai tőkefelhalmozás, az infrastruktúra kiépítése, a mezőgazdaság fejlesztése (ezzel nemritkán szoros összefüggésben: az alultápláltság és éhínség felszámolása), a munkaerő-többlet felszívása, iparosítás, városiasodás előmozdítása, oktatás stb. Az ötvenes és hatvanas évek gazdaságpolitikai gondolkodásában a fejlődés érdekében alkalmazott piaci

¹ Lásd például Gerschenkron (1984) vagy Rosenstein-Rodan (1961) munkáit.

² Az elmaradottság állapotából a modern gazdaságba való átalakuláshoz sajátos, kifejezetten a szegény, fejlődő országok specifikumaira érzékeny, holisztikus és interdiszciplináris, a fejlődésben nem csak a gazdasági tényezőkre koncentráló tudományág szükségeltetett, voltaképpen ez lett a *fejlődésgazdaságtan* (Todaro, 1997). A fejlődés-gazdaságtan első generációs képviselői úgy tartották, hogy szerkezeti és szervezeti változásokra csak a tradicionálisból a modernbe való átmenet idején van szükség, a modern gazdaságok efféle változásokat már nem igényelnek, ott az intézmények kiépültek, adottak (lásd különösen Hirschmann, 1958).

ösztönzők helyett az állami tervezésre esett a hangsúly. A helyzet paradox voltát jól tükrözi, hogy voltaképpen azokban az országokban hárultak aránytalanul nagy terhek az államra, amelyekben az állam maga a legkevésbé sem volt – mert nem is lehetett – birtokában annak a tudásnak és kapacitásnak, amellyel sikerre vihette volna az átalakítást és modernizációt.

A fejlődés-gazdaságtan korai éveiben az is nehezítette a tisztánlátást, hogy művelői (de a főáramú közgazdaságtan képviselői is) úgy gondoltak az államra, mint egy egységes, zárt, koherens és erős entitásra, amelynek csak el kell indítania a kívánt átalakításokat, a gazdaság (illetve szélesebb értelemben a társadalom) pedig vakon követi annak utasításait. A „jóságos tervező” ideája olyan aktorra utal, aki minden helyzetben felismeri, hogy mi országa érdeke, annak megfelelően cselekszik és mindezt az ország polgárai el is fogadják. Részben e leegyszerűsítéseknek és az állami mindenhatóságba vetett naiv hitnek tulajdonítható, hogy a gyarmati sorból függetlenné váló államok jelentős tömege ma inkább a kudarctörténetekhez sorolható, és csak keveseknek sikerült a felzárkózás.³

A fejlődés-gazdaságtan második generációja, mely visszatért a neoklasszikus ökonómiához, illetve a fejlődés (növekedés) problematikájának elemzését visszaszorította a főáramba, úgy vélte, hogy a kudarccsal elsődleges forrása az elhibázott köz- és gazdaságpolitika.⁴ A nyolcvanas évekre jellemző, a közpolitika reformját illető általános pesszimizmus arra a viszonylag egyszerű felismerésre vezethető vissza, mely szerint minden átalakítás, változtatás egyszerűsre mind az uralkodó *status quo* felborítását is jelenti, vagyis nem létezik reform érdeksérelem nélkül – így viszont költséges (vagy akár lehetetlen) magát a reformot végrehajtani.

A nyolcvanas évek latin-amerikai kudarcai azt is megmutatták, hogy arra sincsen egységes recept, hogy miként lehetséges bevezetni és megvalósítani a *kívánatos* közpolitikát, a döntéshozók (értsd: reformerek) ugyanis rendre azzal szembesülnek, hogy nem áll rendelkezésükre valódi, általánosítható és a gyakorlat szintjén hasznosítható útmutatás magáról a helyes közpolitikáról, illetve annak megvalósíthatósági feltételeiről. A közpolitikai választás folyamatával ugyanis a közgazdaság-tudomány érdemben nem foglalkozik. Amiben jellemzően sikeres ez a tudomány, az a kudarctörténetek utólagos

³ A konvergencia hiányát meggyőzően mutatja az 1. számú melléklet.

⁴ Lásd különösen Krueger (1993) érvelését, aki meggyőzően mutatja be, hogy miközben a piaci kudarcok számbevétele megtörtént a fejlődő világban, a kormányzati kudarcok lehetősége fel sem vetődött, holott a növekedéskor java része soha sem „nőtt fel” és a kormányzati túlköltekezések is rendre makrogazdasági egyensúlytalanságokat, stop-go típusú gazdaságpolitikai ciklusokat eredményeztek, jelentősen hátráltatva a felzárkózást.

magyarázata. Így viszont adós marad annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy miként vihető sikerre a reform, miként választható ki és valósítható meg a kívánt közpolitika. Egyes országokban ugyan ki lehet mutatni, hogy mitől működik a reform, mi a siker alapja, de lehetetlennek tűnő vállalkozás olyan általánosítható megállapításokat tenni, amelyek az országok viszonylag széles bázisán tesztelhetők (Grindle–Thomas, 1991, xi.).

Fentiek ismeretében e tanulmány a következőképpen épül fel: a rövid bevezetőt követő első részben arra a kérdésre, hogy a fejlődő világ államainak nagy többsége miért sorolható inkább a kudarc-, mintsem a sikertörténetekhez, azt a választ fogalmazzuk meg, hogy a nagyszámú kudarc nem egyszerűen az elhibázott közpolitikák credménye, azok ugyanis már maguk is bizonyos döntési *folyamatok* következményei. A sikertelenség oka a rosszul (vagy sehogyan sem) értelmezett állami szerepvállalásban, a fejlesztéshez szükséges ismeretek és kapacitások hiányában, röviden: az állam gyengeségében ragadhatók meg. Osztjuk Migdal azon meggyőződését, miszerint „mára világossá vált, hogy a legkevésbé fejlett országok állami szervezetei hihetetlenül gyengék és korruptak”. (Migdal, 1988, 10–11.) Mivel a közgazdaság-tudomány vizsgálataiban negligálja az államot (helyesebben: feltételezi, hogy az állam egyfajta vákuumban működik, függetlenül magától mindenféle hatástól – érkezzon az akár a társadalom vagy a kultúra felől), az új intézményi gazdaságtan, az intézményi szociológia és a politikatudomány koncepcióira és módszertanára támaszkodunk írásunkban. Ilyeténképp lehetőséget teremtünk arra, hogy az állam fekete dobozát felnyissuk és az ún. társadalom-, illetve államközpontú magyarázatok segítségével magyarázzuk a kudarcok és a sikerek okait. A dolgozat második nagy egysége már a felzárkózás sikertörténeteit elemzi és arra a megállapításra jut, hogy a *sikeres fejlesztő államok* azok, ahol a döntéshozók megfelelő mértékű kapacitással és autonómiával rendelkeznek közpolitikáik megfogalmazásában és végrehajtásában, illetve megfelelő befolyással bírnak arra a közegre, amely a döntéseket a gyakorlatba ülteti és elszenvedi. Ezt a konstellációt nevezzük az *erős állam – gyenge társadalom* kettősének és feltételezzük, hogy a végrehajtó hatalom nem követőként, hanem vezetőként lép fel a társadalmi és gazdasági transzformációban. Az ázsiai fejlesztő államok meghatározó jegyeinek megismerése után a harmadik és egyben záró részben röviden azt a kérdést boncolgatjuk, hogy vajon a kelet- és délkelet-ázsiai sikertörténetek megismételhetőek-e a globalizáció korában olyan országokban is, ahol az erős állam mellé erős társadalom társul?

Miközben feltételezzük, hogy a „miért jobb a fejlődés szempontjából, ha az állam erős, míg a társadalom gyenge?” kérdése közelebb vihet bennünket a fejlesztő állam koncepciójának teljesebb megértéséhez, azt is tisztázni szeretnénk, hogy az állam és a társadalom ilyen módon való szembeállítás nem

feltétlenül kell hogy egyszersmind az autoriter politikai struktúrák előbbrevalóságát jelentse, és így dolgozatunk talán útmutatóul szolgálhat demokratikus berendezkedésű országok fejlesztési politikájának kialakításához is. A lehetséges tanulságok hazai interpretálásakor mindazonáltal szem előtt kell tartani, hogy – még ha jellemzően elméleti igényrel lépünk is fel – a dolgozat maga Ázsia sikeres felemelkedőit tartja viszonyítási pontnak.

Az állam értelmezése – eltérő megközelítések

A második világháborút követő évtizedben az akkor elmaradottnak tartott országok tábora viszonylag homogén csoportnak volt tekinthető az egy főre eső GDP alapján. A hatvanas évek végétől azonban mind jelentősebbé vált a köztük lévő különbség a gazdasági teljesítmény tekintetében. Mára pedig az egykori fejlődők közül néhányan már az elit klub, az OECD tagjai. Nyilván minden, a gyarmati sorból frissen függetlenné vált ország ambiciózus elképzelésekkel, tervekkel lép az önállóság útjára, nemcsak politikai, de gazdasági felemelkedést is ígérve polgárainak. Mégis – miközben a kormányok rendre felemelkedést ígérnek – a valóságban ez csak nagyon keveseknek sikerül, s kormányok/államok rendre elbuknak vállalkozásaikban.

Miként válik lehetővé az egyik országban az, hogy az állam az új társadalmi rend kiépítésekor valóban kormányozzon, míg a másokban erre képtelen, elbukik és ahelyett, hogy környezetét alakítaná, őt magát emészti el környezete – tette fel a kérdést két évtizeddel ezelőtt úttörő munkájában Joel Migdal (Migdal, 1998). Vagy ugyanezt a problémát a másik oldalról megközelítve: mely körülmények mellett várható, hogy a kormány valóban sikeres fejlesztővé válhasson, megteremtse és – Wade kifejezésével élve (Wade, 1990) – terelje is a piacot?

A neoklasszikus közgazdaságtan az államot teljességgel negligálja vizsgálataiban. Ekképpen az állam, mint a fejlődés előmozdítójának, alakítójának egyik meghatározó *intézménye* sem része az elemzéseknek. A közgazdaságtani vizsgálatok feltételezik, hogy az állam egyfajta vákuumban működik, mindenféle hatástól (társadalom, kultúra, történelem stb.) függetlenül. A valóságban azonban az állam és a piac egy társadalmi-politikai környezetbe ágyazottan (megengedőbben: attól nem függetlenül) működik.

Talán még meglepőbb az a tény, hogy a közgazdaság-tudomány még az állam definiálására sem vállalkozik. A neoklasszikus közgazdaságtan például jóságos ágensként (társadalmi tervezőként) tekintett az államra. Ez az önzetlen aktor mindig és mindenhol a polgárok érdekében jár el, a rendelkezésre álló erőforrások Pareto-optimális allokációját valósítva meg – teszi ezt azzal a céllal, hogy maximalizálja polgárainak jólétét. Ez a jóságos tervező tehát

egy olyan funkcionális, *instrumentális* „szereplő”, amely kizárólag a közösség érdekeiben jár el – önálló akarattal (ha tetszik, „személyiséggel”) nem rendelkezik. A jóléti közgazdaságtanban meghatározott tradicionális funkciókat látja el, azaz: gyógyítja a piaci kudarcokat. Az állam aktív szerepe tehát viszonylag szűk körre korlátozódik: erősíti (ha kell, kikényszeríti) a magántulajdon védelmét, közjavakat termel, kezeli az externáliákat, szabályozza a monopóliumokat stb.

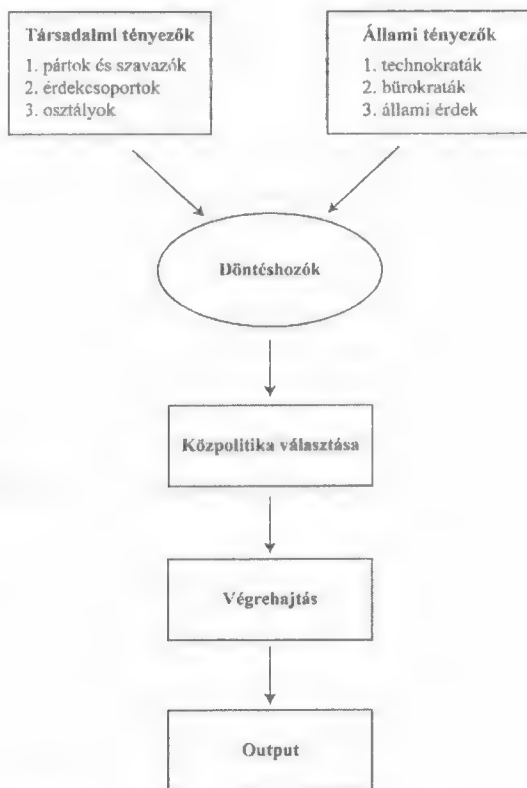
A neoklasszikus közgazdaságtan egyik alaptétele szerint tehát a jóságos tervező képes felismerni a mindenkori legjobb közpolitikát és azt – polgárai elégedettségére – végre is hajtja. Jogosan teszi fel azonban a kérdést Meier: „még ha a közgazdászok rendelkeznek is megfelelő ötletekkel a közpolitika alakítására (...) vajon hallgatni fognak rájuk a kormányok?” (Meier, 1995, 579.) Meier kérdése világosan tükrözi, hogy amennyiben az államot adottságnak tekintenénk, úgy valójában feltételeznénk, hogy az államok céljai, képességei és lehetőségei minden időben és helyen azonosak. Ha az állam valóban mindenütt ugyanazt jelentené (azaz a közjó felismerőjének instrumentuma volna), akkor elvben a gazdasági fejlődésben tapasztalható nagyfokú eltéréseket sem magyarázhatnánk az alkalmazott közpolitikákkal. Következésképpen a fejlettségben megmutatkozó eltérések egyik legfőbb forrása az állami kapacitásban és képességekben tapasztalható erőteljes szóródás.⁵

E képességek és kapacitások országok közötti eltéréseinek megragadásához azonban szükség van az állam „fekete dobozának” felnyitására.⁶ A feladat

⁵ A fejlődés szűk keresztmetszete tehát nem feltétlenül a jó közpolitika, sokkal inkább a *jó politika*. Az új politikai gazdaságtan (ÚPG) egyebek mellett arra is sikeresen mutatott rá, hogy a politikai döntéshozók választásaikkor nemcsak gazdasági, hanem politikai korlátokkal is kénytelenek szembesülni. Ennek eredménye, hogy nem feltétlenül a lehető legjobb döntés születik akkor, amikor a döntéshozók valamely probléma kezelésére keresnek megoldást. Ami jóságos tervező mellett kivitelezhető volna, az a gyakorlatban csak ritkán megvalósítható.

⁶ „Az ÚPG (...) a politikai magatartás pozitív tudományként nem tételezi fel az államról, hogy adottság volna, (...) hanem legalább részben endogénnek tekinti, melyet a közgazdászok modelljein belüli kapcsolatokkal magyaráz. Egy ilyen megközelítéssel az *állam* elemeire bontható és operacionalizálható. Az ÚPG a politikai döntéshozók politikai racionalitását hangsúlyozza, szemben a gazdasági racionalitással: azt vizsgálja, hogy az önérdékkövető politikusok, bürokraták és az adminisztrációban dolgozók miként választanak a különböző célok és eszközök között. A politikai magatartás hatásait és a gazdaságpolitikai motivációkat a gazdasági magatartáshoz és piaci intézményekhez analóg módon vizsgálja. Voltaképpen ablakot nyit az állam fekete dobozán úgy, hogy közben számos különböző ideát használ fel a következő területekről: kollektív döntésmélt, tranzakciós költségek tana, tulajdonjogok iskolája, járadékvadászat stb.” (Meier, 1991, 7.)

tehát magának a közpolitika-formálás folyamatának megértése, mert csak ezáltal válik lehetségessé, hogy felderítsük: végső soron ki vagy mi az ún. (racionalis) politikai döntéshozó maga, akinek választásai csak ritkán esnek egybe az első legjobb megoldással és akinek döntései következményei egy egész társadalomra vannak hatással. A közpolitika-formálás sematikus ábrázolását mutatja az 1. ábra.



Forrás: Meier, 1995 nyomán.

1. ábra. A közpolitika-formálás sematikus folyamatábrája

Vállalt célunknak megfelelően a kihívás tehát az, hogy megmutassuk: melyek azok a körülmények, feltételek, amelyek hozzásegítik az államot a sikeres fejlesztéshez. Ehhez azonban előbb fel kell térképeznünk azokat a megközelítéseket, amelyek érdemben állást foglalnak állam és társadalom viszonyáról. Elsőként ezért az ún. társadalomközpontú, majd az államközpontú modelleket vesszük számba.

Társadalom-központú magyarázatok

Az államot kétféleképpen lehetséges megragadni: társadalom-központú és államközpontú megközelítésben. A társadalomközpontú értelmezés szerint az állam nem önálló entitás, nem függetleníthető az őt kívülről érő erőktől. Az állam a társadalmi struktúrák és erők terméke. Az 1. számú ábrának megfelelően a társadalom konkrét megjelenítési formái az érdekcsoportok, társadalmi osztályok, választók, pártok stb. lehetnek. A megközelítés feltételezi, hogy a társadalom alkotóerői formálják magát az államot is, vagy pontosabban: a társadalmi csoportok inkább képesek hatni az államra, mint az állam ezen (társadalmi) örökre.

A társadalom-központú (vagy keresletoldali) magyarázatok szerint az államot a társadalmon *belülről* kell megérteni, mert a társadalom van hatással az államra (vontaképpen definiálja azt) és nem fordítva. Az, hogy egyes államok mekkora és milyen jellegű hatalommal bírnak döntéseik meghozatalában és azok végrehajtásában, vagyis magában a kormányzásban, annak a függvénye, hogy milyen a társadalom.

Migdal érvelése szerint az államnak ugyan elvben temérdek erőforrása lehet (adó, vám stb.), ám gyakran teljességgel képtelen megvalósítani céljait, elképzeléseit, mivel a társadalmi erők lehetetlenné teszik azt – legyengítve, kiürésítve az államot. Egy, az állammal szemben magát megszervezni képes erős társadalmat nem képes kordában tartani egy legyengített állam (Migdal, 1998).⁷ A fejlődő világ államai pontosan azért gyengék, mert az egyes lokális hatalmasságok saját fennhatóságuk alá vonhatnak bizonyos egységeket (akár földrajzi területeket is), ahol azután autoritást gyakorolnak és képesek az ott élőket kiszolgáltatott helyzetben, függésben tartani. A központi államnak rendre ki kell egyeznie e csoportokkal, ami a gyakorlatban erőforrások átengedését jelenti azért, hogy a központi állam viszonylagos békét vásároljon magának. A fejlődő világ államai pusztán az idő múlásával ezért nem lesznek (mert éppen a társadalmi meghatározottság okán nem is lehetnek) erősebbek. A széttöredezett, több hatalmi központtal rendelkező társadalmi szerkezet úgy válik önfenntartóvá, hogy az egyszersmind egyfajta alacsony egyensúlyi állapotot is rögzít.⁸

⁷ Migdal nyomán – aki a fejlődő világot tanulmányozta – ez esetben erős társadalom alatt nem erős civil társadalmat értünk, hanem olyan csoportokat, amelyek érdekeik szem előtt tartása végett az államot (az állami erőforrásokat) kívánják kisajátítani és erre – akár erőszak alkalmazása mellett – lehetőségük is van.

⁸ Migdal (1998) maga ezt a felállást egyébként „állam a társadalomban”-nak nevezi. Evans (1995) rablóállamnak nevezte el ezt a konstellációt, ahol egy erőszakos kisebbség kényszerrel tartja alávetettségben a többséget.

A társadalom-központú felfogás szerint tehát az állam nem tekinthető egységes, koherens, a saját érdekeit meghatározni és követni képes szereplőnek. Ehelyett úgy értelmezhető, mint amely vagy (1) sikeres és befolyásos érdekcsoportok befolyása alatt áll, vagy (2) a választói akarat kiszolgálója, vagy (3) az uralkodó elit (osztály) érdekeit képviseli.⁹ Demokratikus rendszerekre utalva Grindle nem véletlenül definiálja e felállásban a politikát „olyan tevékenységek összességéként, amely az önérdék-érvényesítés valamilyen formáját ölti egyének szavazásán keresztül vagy csoportok lobbizásának eredményeként”. (Grindle, 1991, 46.) A racionális szavazók értelemszerűen arra a jelöltre vagy pártra adják voksukat, akik vagy amelyek a legnagyobb megtérülést ígérik. Az érdekcsoportok pedig olyan szabályozásért szállnak síkra, amelyben ők a döntések nettó haszonélvezői – ilyen értelemben a szabályozás valójában a jogok (jogosultságok) újraelosztását jelenti.

Az állam társadalom-központú felfogásában mind a szavazók, mind pedig az érdekcsoportok abban érdekeltek, hogy olyan döntések szülessenek, amelyek révén ők maguk juthatnak többletekhez – miközben a költségeket mások viselik, ezáltal maximalizálva az egyénre irányuló nettó kifizetéseket. Az állam és ezáltal maga a politika ekképpen nem más, mint egy olyan aréna, ahol az egyének és csoportok egymással vetélkedve küzdenek a döntések olyan irányú befolyásolásáért, mely számukra kedvező. Versengésük célja és értelme az elosztható erőforrások, végső soron pedig magának a hatalomnak a megszerzése és megtartása.¹⁰

Az államot gyakorlati értelemben megtestesítő politikusok így nem feltétlenül a lehető legjobb (*first best*) közpolitikai döntéseket hozzák, mivel ők maguk is jövedelmük és hatalmuk maximalizálásában érdekeltek, melynek záloga a keresleti oldalon megfogalmazott igények kielégítése. Fél évszázaddal ezelőtt, már Downs (1957) is amellett érvelt, hogy demokratikus rendszerekben az egyes jelöltek (politikusok) nem az általános jólét megteremtésében érdekeltek, hanem saját hasznosságuk maximalizálása vezérli őket. Demokráciákban ez technikailag a szavazatok számának maximalizálását jelenti.

A társadalom-központú magyarázatok relevanciája nyilván minden közegeben helytálló. Mindazonáltal nem elégségesek az ázsiai fejlesztő állam sikerének megértéséhez, mivel Kelet- és Délkelet-Ázsia sikeres fejlesztőiben a

⁹ Az ÚPG e harmadik csoporttal (és az osztálykonfliktussal) nem foglalkozik, ezt inkább a latin-amerikai dependencia-iskola, illetve a radikális iskolák tartják meghatározónak. A radikális (marxista) elméletek szerint a kormány (állam) nem más, mint az uralkodó osztályok egyfajta végrehajtó serege, ahol az elit a tőketulajdonosokat jelenti (gyakran külföldiek személyében).

¹⁰ A költségvetési politika túlköltekezési hajlamának hasonló irányú magyarázatait tárgyalja a szerző áttekintő tanulmánya (Benczes, 2008).

társadalmi szereplők, csoportok, osztályok nem voltak képesek érdemben konfrontálni az államot (szűkebben az állami apparátust és az irányító elitet). Ázsia fejlesztő államaira ugyanis az volt a jellemző, hogy „az állam szervezte az általa kontrollált társadalmat” (Chu, 1989, 654.).

Államközpontú elméletek

Míg az ún. társadalom-központú államelméletek viszonylag széles körben használatosak és jól kidolgozottak (köszönhetően főként a főáramú közgazdaságtan politika irányába való kiterjesztésének és a közösségi választások elmélete hódításának), a másik, ún. államközpontú felfogás kevésbé kidolgozott, ám elemzésünk szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír.

Az államközpontú felfogás az állami autonómiára és kapacitásra fókuszál. Szemben az előbb ismertetett koncepcióval, itt az államnak elegendő kapacitása és megfelelő szintű autonómiája van arra, hogy céljait elérje. A fejlődés folyamatában az állam a domináns szereplő. A társadalom ebben a játszmában egyfajta input vagy erőforrás, melyet az állam céljai előmozdítására eszközként használhat.

Alexander Gerschenkron óta népszerű az a nézet, miszerint minél később indul egy ország az iparosításban, annál nagyobb szerep hárul az államra a felzárkózási folyamatban.¹¹ A szerző szerint minél elmaradottabb egy gazdaság, annál nagyobb volumenű és gyorsabb iramú az iparosítás és vele a gazdasági növekedés. Az iparosításban a nagy méretek, illetve a termelői iparágak dominanciája jellemző a fogyasztási javak háttérbe szorításával együtt. A fogyasztókra nagy nyomás nehezedik a megtakarítások előmozdítása érdekében, mely a tőkeakkumuláció alapja.

Gerschenkron voltaképpen azt ismerte fel, hogy a későn jövők táborában piaci erők és kezdeményezőkészség hiányában is van lehetőség a fejlett világhoz való felzárkózásra, amennyiben rendelkezésre állnak egyéb, a piaci erőforrás-allokációt helyettesítő mechanizmusok, úgymint a pénzügyi köz-

¹¹ Gerschenkron (1984) részben annak köszönhette népszerűségét, hogy cáfolni igyekezett Rostow (1960) unilineáris fejlődési modelljét, tagadva, hogy minden egyes állam másolná a fejlettek stratégiáját a felzárkózás folyamatában. Ehelyett azt hangsúlyozta, hogy a fejlődők (későn jövők) rendre a nekik leginkább megfelelő intézményi környezetben modernizálódnak és iparosodnak. Angliában ez a környezet a piaci mechanizmusok primátusát jelentette. Németországban a pénzügyi rendszer volt a fejlődés motorja, míg Oroszországban az állam lépett fel mint a modernizáció és az iparosítás előrelendítője. Maga Gerschenkron ugyan Ázsiával nem foglalkozott, de explicit formában utalt arra, hogy következtetéseit ott is érvényesek.

vetítőrendszer vagy az állam. A kérdés természetesen az, hogy léteznek-e ezek a bizonyos intézményi invenciók és valóban hatásosan pótolják-e a piaci erőforrás-allokációt. Konkrétabban: e piachelyettesítő intézmények valóban képesek-e kezelni azokat a piaci kudarcokat, koordinációs problémákat és információs aszimmetriákat, amelyek gátját jelenthetik a fejlődésnek.¹²

Későbbi tanulmányok elsősorban a pénzügyi közvetítőrendszer fejlődésben játszott szerepét tesztelték (Levine, 1998), így a piac állam által történő helyettesítésének gondolata jóval kevesebb figyelmet kapott. Gerschenkron maga sem tanulmányozta egyébként, hogy konkrétan melyek azok a jellemzők, amelyek valóban sikeressé tehetnek egy államot, de impliciten megjelenik az az elgondolás, miszerint az állam képessége, tudása, kapacitása elengedhetetlen a gyors ütemű felzárkózáshoz. Több szerző, például Johnson (1982), Amsden (1989) vagy Wade (1990) voltaképpen ezt az implicit feltevést kívánták igazolni ázsiai országtanulmányaikban. Mindhárman arra jutottak, hogy a sikeres fejlesztő államok meghatározó jegye, hogy a döntéshozók megfelelő mértékű kapacitással és autonómiával rendelkeztek közpolitikáik megfogalmazásában és végrehajtásában, illetve megfelelő befolyással (ráhatással) bírtak arra a közegre, amely a döntéseket a gyakorlatba ültette és elszenvedte. Amit vizsgálni célszerű ezért a továbbiakban, az az, hogy közvetlenül maguk az állami szereplők miként alakítják a közpolitikai döntések előkészítését, meghozatalát és végrehajtását. Ebben a megközelítésben a feladat tehát nem a kívülről (a társadalomból) érkező impulzusok feltárása, hanem az államon belüli döntéshozók motivációinak megértése.

Meier három nagy csoportot határol el az államon belül, akiknek érdekei meghatározzák a közpolitikai választást – ezek a következők: (1) a bürokrácia, (2) a politikusok és (3) az ún. technokraták (Meier, 1995, 580–581.). Utóbbiakra egy definíció lehet a következő: „olyan döntéshozó, akit a tradicionális normatív közgazdaságtan céljainak megvalósítása vezérel” (Williamson, 1994, 12.). A technokrata ekképpen olyasvalaki, aki úgy viselkedik, mint a jóságos társadalmi tervező, törekedve a közjó szolgálatára, függetlenül magától a társadalmi erők partikuláris érdekeitől és saját rövid távú jövedelemszerző igényeitől.¹³

¹² Nem tökéletes piaci körülmények között a tranzakciós költségek tana, az információs aszimmetria iskolája, az endogén növekedési elméletek (növekvő skáláhozadék) vagy az új gazdaságföldrajz irodalma jelentős segítséget nyújthatnak a problémák tanulmányozásához (Gilpin, 2001).

¹³ Maga Williamson nem bizonyította formálisan, hogy miért követne egy technokrata (vagy az ő szóhasználatában: *technopol*) kizárólag közösségi érdekeket. A deduktív bizonyítás helyett a kötetben számos konkrét példát gyűjtöttek össze a szerzők, akikre szerintük ráillik e fogalom. Kivétel nélkül olyan emberek kerültek bemutatásra, akik úgy érkeztek a kabinetbe, hogy nem volt szoros pártkötődésük.

A bürokrácia esetében az ÚPG feltételezi, hogy hasonlóan más egyénekhez, a bürokráciában dolgozók is saját célfüggvényük maximalizálásában érdekeltek. Az erőforrások szub-optimális allokációja (a költség méretének maximalizálása) az állam hierarchizált struktúráján belüli hatalmi harc eredménye. Habár az erőforrások felhasználására vonatkozó politikai-adminisztrációs döntések elvben közjavak, hiszen (hatásukban) minden állampolgárt érintenek, e döntések előkészítése és kivitelezése a mindenkori bürokrácia feladata. A közösségi döntések így voltaképpen az adminisztrációban dolgozók magánjóságai. A *public choice* iskola jól ismert következtetése ezért, hogy a bürokraták nem a közérdeket szolgálják, hanem saját önző érdekeiket követik, úgymint a munkahely biztonsága, presztízs, karrier, jövedelem stb. (Niskanen, 1971).¹⁴

A bürokrácia egy ezzel ellentétes értelmezése szerint a bürokrácia tagjai nem kizárólag önös érdekből tevékenykednek. Max Weber közszolgája valóban a köz érdekében jár el, aki azért próbálja meg magából kihozni a legtöbbet, hogy azt felettesi elismerjék, ezáltal jutalmazva az egyént. A jövedelem, megbecsültség és előrejutási lehetőség ebben a felfogásban az egyén teljesítményén, elkötelezettségén múlik. A weberi idea – szemben az ÚPG megközelítésével – számunkra azért is fontos, mert az ázsiai fejlesztő államok sikerességének magyarázatában, mint látni fogjuk, jelentős szerep hárult a kompetens bürokráciára.

A komparatív intézményi elméletek egy másik vonulata azt feltételezi, hogy az állam saját érdekekkel bír – függetlenül az őt alkotó részekről, elemekről. Krasner (1978) például egyenlőségjelet tesz az államérdek és a nemzetérdek közé (nála azonban a nemzet nem egyszerűen az azt alkotó egyének preferenciáinak összessége).¹⁵ Következésképpen a közpolitika-formálásban az állam maga a *politikai szereplő* és a közpolitikai döntéseket az állami érdek determinálja. Értelemszerűen ebben a felfogásban a vezetők, illetve a közpolitikát közvetlenül alakító elit jut kiemelt szerephez. A vezetők olyan térben hoznak döntéseket, ahol a társadalom nem játszik (közvetlenül és aktívan) szerepet. Az elitek pedig – amelyek az érdekcsoportoktól elkülönítve végzik tevékenységüket – teljes energiájukkal a nemzetérdeket szolgálják. Nem véletlen, hogy e megközelítésben az olyan elemek, mint a történelem, vagy a közősen osztott értékek is kitüntetett szerepet kapnak a közpolitikai döntések

¹⁴ A bürokraták olyan járadékvadászok, akik a fogyasztói többletek kisajátításán dolgoznak azért, hogy monopolizálják bizonyos szolgáltatásokat (Mueller, 1989, 253.).

¹⁵ Egy másik szerző, Gilpin például a nemzetbiztonság igényéről beszél egy anarchikus nemzetközi rendszerben, amikor államérdeket említ (Gilpin, 2001).

formálása során. A komparatív intézményi megközelítésben ezért az állami autonómia, kapacitás és beágyazottság hangsúlyosan jelennek meg, mint rendszerformáló elemek. Az államközpontú felfogásban tehát az állam semmi esetre sem tekinthető pusztán a polgárok akarata leképeződésének, mivel az állam maga rendelkezik saját célokkal, kapacitással és autonómiával, melyek révén az állami erőforrásokat kisajátíthatja és saját céljaira fordíthatja.

Természetesen az állam soha, sehol nem lehet teljesen független a társadalmi-politikai környezettől – a keresleti faktoroktól –, de az államközpontú értelmezések szerint legalább arra képesnek kell lennie, hogy alakítsa ezt a környezetet. *Az államnak tehát nem követőként, hanem vezetőként kell fellépnie a társadalmi és gazdasági transzformációban.* Mindazonáltal önmagában egy erős állam még nem feltétlenül fejlesztő, hiszen csak akkor válik azzá, ha környezete valóban reagál is az impulzusokra. Afrikában vagy Latin-Amerikában is találunk erős államokat, de ezek egyike sem fejlesztő állam, mert nincs meg a hatás-visszahatás-kölcsönhatás hármasa, illetve a kooperáció lehetősége állam és társadalom között.

A két szemlélet – társadalomközpontú és államközpontú – egybevetését segíti az 1. táblázat.

1. táblázat. *A társadalom-központú és államközpontú megközelítések összehasonlítása*

Társadalom-központú magyarázatok ⇔ Államközpontú magyarázatok	
<ul style="list-style-type: none"> • keresleti oldal (társadalmi igények) • az államon kívülről érkező igények • az állam csak reagál a társadalomból érkező igényekre • az államnak nincsenek saját céljai (lásd: államérdek) • passzív (végrehajtó) állam • állandó verseny az erőforrásokért • versengő csoportok horizontális kapcsolata • az állam aréna 	<ul style="list-style-type: none"> • kínálati oldal (állami igények) • az államon belülről érkező igények • az állam az eliten keresztül aktívan alakítja a politikát • az állam saját célokkal bír • aktív állam • az állam birtokolja az erőforrásokat • hierarchizált és strukturált kapcsolatok • az állam maga is „él”

(Saját összeállítás.)

Csoportosítás¹⁶

Az állam két meghatározó értelmezése nyomán lehetővé válik, hogy az állam, illetve a társadalom gyenge, illetve erős volta alapján négy ideáltípust különítsünk el. Az elhatárolás egyben biztosítja azt is, hogy a fejlesztő államok csoportját a későbbiekben megkülönböztessük más – sikertelen – fejlődőktől. A négy lehetséges változat a következő:

1. erős állam – erős társadalom
2. erős állam – gyenge társadalom
3. gyenge állam – erős társadalom
4. gyenge állam – gyenge társadalom

1. Erős állam – erős társadalom. A fejlett ipari államok nagy többsége e csoportba sorolható. A modern államok jellemzően több évszázados önállóságot és történelmi múltat tudhatnak maguk mögött, és többnyire a civil társadalmon belüli küzdelmek eredményeként alakultak ki. Az állam nagyfokú legitimitással rendelkezik, és autoritása a társadalmi struktúrákba ágyazott, stabil. Az állam ellenőrizhető és számon kérhető, melynek erős intézményi garanciái vannak. eltérő mértékben ugyan, de – a demokrácia játékszabályainak megfelelően – független a közvetlen érdekérvényesítés határaitól (abban az értelemben legalábbis, hogy a kisebbség nem képes tartósan rákényszeríteni akaratát a többségre). A társadalmi tőke magas szintje jellemzi, melynek köszönhetően az együttműködési készség is kimagasló mértékű.

2. Erős állam – gyenge társadalom. Ebben a konstellációban nem létezik kritikus hangú, a hatalommal szemben érdekeit és elképzeléseit hatékonyan megfogalmazni és érvényesíteni képes gazdasági vagy politikai erő. Az állam erejét egyebek mellett a vezető elit és a bürokrácia elszigeteltsége biztosítja. A kormányok – a gyenge társadalom miatt – nem érzik szükségét a redistribúciós politikák felvállalásának, ehelyett – optimális esetben – növekedéstámogató stratégiát követnek. Ezen országok meghatározó jegye a politikai és gazdasági stabilitás. Mivel politikai értelemben a vezetésnek nem kell destabilizációtól tartania, koncentrálnak a gazdasági fejlődésre. Az erős állam úgy valósíthatja meg közpolitikáit, hogy azt nem szabotálja egyetlen társadalmi csoport sem.

Az erős állam – gyenge társadalom párosa a fejlődő országok egy viszonylag szűk csoportjára jellemző csak, archetípusa Dél-Korea, de általá-

¹⁶ Luiz (2000) alapján.

ban ide soroljuk az ázsiai fejlesztő államokat is. Ezekben az országokban jellemzően lezajlott a földreform, a jövedelmek relatíve egyenlő elosztása. Mivel egyfelől gyenge, másfelől viszonylag elégedett volt a társadalom – se motivációja, se ereje nem volt az ellenállásra –, ezért az államnak lehetősége volt arra, hogy neki tetsző módon alakítsa a közpolitikát.

3. Gyenge állam – erős társadalom. A gyenge államokra általánosan jellemző, hogy állandósul a hatalmi befolyásért vívott harc, járadékvadász érdekcsoportok vetélkednek a hatalomért és az elosztható javakért. Jellemzően rövid távú tervezés dominál, nincs helye fejlesztési szemléletnek. Az állam nem képes érvényesíteni közpolitikáit, hiába volnának azok eredendően fejlesztő jellegűek, illetve hiába is rendelkezne maga az államvezetés fejlesztési vízióval. Gyenge államok ugyanis nem rendelkeznek a szükséges szintű kapacitással és képességgel. A fejlődő államok legtöbbje ilyen: nem képes hosszú távú célok mentén alakítani politikáját, jellemzően a túlélésre játszik. Túlpolitizált, széttöredezett az állami hatalom, mely képtelen a hatékony feladat-végrehajtásra. Ha azonban az állam nem képes a fejlesztési célok követésére és megfelelő beruházások megvalósítására (fizikai és pénzügyi infrastruktúra kiépítésére), akkor a magánszektor sem vállalja a magas tőkeigényű és kockázatos befektetéseket, különösen egy magas diszkontrátával dolgozó környezetben (lásd polgárháborúk, etnikai villongások, helyi hadurak harca stb.).

Ha a gyenge állam egyszersmind erős társadalommal is párosul – ahol utóbbi alatt azt értjük, hogy a társadalmi erők hajlandóak és képesek is megszervezni magukat saját érdekeik érvényesítése (és legfőképpen a közösségi javak elosztásának a maguk irányába való elterelése) érdekében –, akkor kialakul az a helyzet, amely melegágya a stagnálásnak és az állandósuló konfliktusnak. A legjellemzőbb megvalósulási forma Latin-Amerika, illetve néhány, erőforrásokban viszonylag gazdagnak számító afrikai ország. Latin-Amerikában (lásd különösen Brazília esetét) a belső államszerkezet fragmentált, instabil, az államok billegnek demokrácia és autokrácia, populizmus és neoliberalizmus, gyenge és erős állam között. Gyakoriak a munkavállalók és a főként külföldi munkaadók közötti összecsapások mind az agráriumban, mind pedig az ipari szektorban.

4. Gyenge állam – gyenge társadalom. A gyenge állam azonban gyakorta párosul gyenge társadalommal is. A gyarmati uralom alól felszabadult Afrika e konstelláció tipikus esete. Az államot felülről erőszakolták rá a jellemzően törzsi alapon szerveződő és többnyelvű multietnikus társadalomra. Maguk az országhatárok is mesterséges állapotokat konzerváltak, amely nem kedvezett sem az állami autoritás megszilárdulásának, sem pedig a társada-

lom megszerveződésének, erősödésének. Az állandósuló konfliktusok és a központi hatalom hiánya az állam és társadalom teljes dezintegrációját eredményezte. A függetlenné válás utáni időszakról kezdődően napjainkig meghatározó kérdés, hogy mely csoport, etnikum, vallási közösség stb. ellenőrzi az államot, ki gyakorolja a hatalmat. A hatalom megragadása érdekében a vetélkedő felek gyakran az erőszakhoz nyúltak – nem ritkák ma sem a politikai gyilkosságok, puccsok és etnikai tisztogatások. A hatalom időleges birtokosai pedig rendre elnyomják a többséget és ellehetetlenítik a felzárkózást; a klientalizmus, a tömeges erőszak és a kooptálás a meghatározó. „Az állam és a társadalom versengése mindkettőjük legyengülését eredményezte, a termelés pedig teljesen összeomlott” (Luiz, 2000, 229.). Az osztályozáshoz lásd a 2. táblázatot.

2. táblázat. *Országok és régiók osztályozása*

	Erős állam	Gyenge állam
Erős társadalom	modern ipari államok	Latin-Amerika (részben Afrika)
Gyenge társadalom	Kelet- és Délkelet-Ázsia fejlesztő államai	Fekete-Afrika

Forrás: saját összeállítás Luiz (2000) nyomán.

A fejlesztő állam (erős állam – gyenge társadalom a sikeres ázsiai felzárkózókban)

Az ázsiai siker értelmezését illetően két ellentétes álláspont bontakozott ki a nyolcvanas évekre. Dominánssá az ún. piaci megközelítés vált, mely hangsúlyozta, hogy a felzárkózást a kifelé forduló gazdaságstratégia, a protekcionizmus hiánya, illetve ezzel összefüggésben a nemzetközi munkamegosztásba való szerves és hatékony bekapcsolódás biztosítja (Balassa, 1981). E vélekedés egyik „csúcsteljesítménye” a Világbank 1993-ban közzétett tanulmánya volt, mely a „csodát” egyebek mellett a nyitásból és versenyből származó termelékenységbővülésnek tulajdonította. A világbanki jelentés a kormányzati politikákat alapvetően piacbarátnak állította be, melyek jelentősége elsősorban abban állt, hogy képes volt távol tartani a járadékvadászatot és a korrupciót. Az alkalmazott ipar-, kereskedelem- és hitelpolitika csupán a fejlődés koordinálását szolgálta, nem volt sem szelektív, sem pedig piactorzító.

A kilencvenes években, de még a válságot megelőzően több tanulmány próbálta bizonyítani, hogy a Távol-Kelet fejlődése nem a termelékenységjavulásnak volt betudható, hanem a folyamatos tényező-felhalmozásnak (Young, 1995, 641.). Előbbiek okán nem véletlen, hogy mindmáig nincs konszenzus abban, hogy az alkalmazott közpolitikák (különösen az iparpolitika) vajon érdemben hozzájárult-e a térség felemelkedéséhez – ahogy azt mások mellett Amsden (1989) és Wade (1990) is vallják –, vagy éppen ellenkezőleg, intervenció hiányában a növekedés üteme is robusztusabb lehetett volna,¹⁷ különösen a termelékenység gyorsabb ütemű változása okán (Lee, 1995).

A továbbiakban ezért Ázsia sikere kapcsán nem is az alkalmazott policyk „jóságáról”, relevanciájáról értekezünk, hanem arról a *folyamatról*, amely lehetővé tette ezen policyk alkalmazását, arról az intézményrendszerről (közegről), amelyben a siker megfogant. Fontos kiemelni, hogy a társadalomközpontú magyarázatok – így például a public choice iskola – nem volt képes érdemben magyarázni az ázsiai fejlesztő államok sikeres felemelkedését. Az előző fejezetben megismert államközpontú felfogás ugyanakkor hasznunkra lehet a további elemzésben. Utóbbi megközelítés ugyanis feltételezi, hogy az államnak elegendő kapacitása és autonómiája van céljai eléréséhez. A társadalom ebben a felfogásban egyfajta input vagy erőforrás, melyet a központi hatalom céljai előmozdítására eszközként használ. A továbbiakban az ázsiai sikeres fejlesztőket éppen ezért úgy jelenítjük meg, mint ahol a döntéshozók megfelelő mértékű kapacitással és autonómiával rendelkeztek/rendelkeznek közpolitikáik megfogalmazásában és végrehajtásában, illetve megfelelő befolyással bírtak/bírnak arra a közegre, amely a döntéseket a gyakorlatba ülteti és elszenved.

Az állam mint vállalkozó

Az új intézményi gazdaságtan úgy tekint az intézményekre, mint amelyek javítják az allokációs hatékonyságot. Racionális egyének azért hoznak létre (újabb) intézményeket, vagy változtatják meg azokat, mivel így – azonos erőforráskészlet mellett – növelhető a jólét. A neoklasszikus alapú intézményi gazdaságtan így alapvetően pozitívan tekint az intézményekre, mint amelyek mindenkor a hatékonyságfokozás eszközei (Gilpin, 2001). A politikai gazda-

¹⁷ E feltevés szerint ugyanis az állami beavatkozás hátráltatta a spontán piaci alkalmazkodást és allokációt, s így egyben a potenciális növekedés ütemét is devalválta.

ságtani vizsgálatok azonban arra is rámutattak, hogy az intézményi környezet változásának nemcsak allokációs, hanem újraelosztási következményei is vannak (Rodrik, 1996). A kérdés ezért az, hogy miként voltak képesek a fejlesztő állam ázsiai modelljét követő országok úgy javítani a csak rájuk jellemző intézményeken keresztül az allokációs hatékonyságot, hogy közben nem erősítették a járadékvadászatot, a korrupciót, az állam kifosztását? Miként sikerült a redisztribúciós változások helyett az allokációra koncentrálniuk?

Amsden úgy válaszolna e kérdésre, hogy a fejlesztő állam nem egyszerűen erős, hanem fegyelmezett is, ellenáll a járadékvadász csoportok nyomásának, leszereli azokat és erőforrásait ennek megfelelően hatékonyan allokalja (Amsden, 1989, 148.). Amsden állama voltaképpen egy olyan iparosító, amely képes eldönteni, hogy mit, kinek, hogyan és mikor kell termelnie. Amsden Koreát tanulmányozva rámutatott, hogy maga az állam is lehet sikeres „vállalkozó”. E speciális vállalkozónak azonban olyan megkülönböztető jegyei vannak, amelyek egy piacgazdaságban nem jellemzőek: központosított hatalom és tervezés (uo. 79.).

Az állami intervenció Amsdennél egyben garancia is a gazdaság transzformációjára, a siker az állam erejének függvénye – erős állam ugyanis az, amely „képes véghezvinni saját politikáját” (uo. 147.). Az elmaradott, a fejlődés perifériájára szorult államok következeképpen azok, amelyekben az állam gyenge. Gyenge állammal pedig nem képzelhető el fejlődés. A kérdés ezért elsősorban az, hogy a gyakorlatban mi különbözteti meg az erős államot a gyenge államtól.

Előbbi kérdés megválaszolásához célszerű belátnunk, hogy az ázsiai fejlesztő államok sikerének hátterében nem egyszerűen gazdasági tényezők álltak (mint pl. az exportvezérelt növekedés vagy a megosztott jólét). Az ázsiai felzárkózók fejlesztéspolitikai céljai politikailag is motiváltak voltak – ezek szabták meg a fejlesztési stratégiák irányát, nagyságát és ütemét is a különféle állami struktúrákon keresztül. E politikai tényezők köre viszonylag széles volt, úgymint gazdasági nacionalizmus, külső fenyegetettség, regionális verseny, a fejlett Nyugathoz való felzárkózás igénye stb. (Stubbs, 2005, 3–15.). A fejlesztő államok egyik lehetséges meghatározása ezért a következő: „Olyan államok, amelyek megfelelő mértékben képesek koncentrálni a hatalmat, megteremteni az autonómiát és kapacitást a célból, hogy explicit fejlesztési célokat fogalmazzanak és valósítsanak meg – akár úgy, hogy közvetve támogatják a gazdasági növekedés feltételeit, akár pedig úgy, hogy közvetlenül irányítják a felzárkózást, esetleg előbbi két megoldást kombinálják.” (Leftwich, 1995, 401.)

A fejlesztő állam karakterisztikái

Az alábbiakban Leftwich (1995) úttörő munkája nyomán hat alapvető jellegzetesség mentén határozzuk meg a(z ázsiai) fejlesztő államot.¹⁸

1. Határozott fejlesztő elit. Egy fejlesztő államban az irányító elit céljai mindenkor egybeesnek az ország hosszú távú érdekeivel, mely legfőképpen a gazdasági felzárkózásban ragadható meg.¹⁹ Az egybeesés természetesen nem az irányítók önzetlenségének tulajdonítható, hanem annak a felismerésnek, hogy az elit maga is profitál a felzárkózás támogatásából – nem utolsósorban azért, hogy a fejlődés lojalitást teremtsen az irányítók iránt. Mindez gazdasági nacionalizmussal is párosul, melyet a történelmi örökség, illetve biztonságpolitikai megfontolások tartanak életben.

Gyakorlati értelemben az elitet viszonylag idős politikusokból és bürokratákból álló szűk és zárt réteg képezi, akik jellemzően személyükben is közel állnak az ország vezetőihez – gyakran egyszemélyi vezetőjéhez. Ezek az országok következképpen nem tekinthetők neutrálisnak abban az értelemben, hogy erőteljesen személyfüggők. A vezető személye meghatározza azt is, hogy kialakul-e fejlesztési kultúra az adott gazdaságban.²⁰ Kelet-Ázsiában továbbá az is jellemző, hogy a civil és a katonai szektor között nagyfokú az átjárás. Az egyes kabinetekben kevésbé pártpolitikusok, mint inkább közszolgák és katonai vezetők gyakorolják a tényleges hatalmat. A vezető elit autoriter jellegű és meghatározó (gyakran kizárólagos) szereppel bír a fejlesztési politika alakításában – mindez a nyugati demokráciákban megszokott (párt)politikai- és törvényhozási elit visszaszorítását is jelenti.

A magas szinteken meghatározó összefonódások miatt a fejlesztő állam modelljét megvalósító országok sem mentesek a korrupciótól – különösen Indonéziában és Thaiföldön számottevő e jelenség. Ám a korrupció, összehasonlításban más fejlődő országokkal, ezzel együtt sem olyan kiterjedt, mély és mindent átható, mint más fejlődőkben. Az egyszemélyi katonai diktatúrák kiépülése, illetve a gazdasági fejlődést megbénító járadékvadászat a fejlesztő

¹⁸ Leftwich (1995) Botswana és Kínára is kiterjesztette a modell érvényességét.

¹⁹ Johnson így fogalmazott Japánra utalva: az állami beavatkozás elsődleges célja a gazdasági fejlődés előmozdítása. Ezt nem az általános jólét mértékével, hanem a gazdasági növekedés, termelékenység és versenyképesség hármásával mérik az irányítók (Johnson, 1982, 44.).

²⁰ Koreában például 1961-től Park Chung Hee tábornok, Szingapúrban Lee Kuan Yew miniszterelnök, Indonéziában előbb Sukarno, majd Suharto, illetve Malajziában Tunku Abdul Rahman, Tun Razak, majd végül Mahathir bin Mohamad miniszterelnökök neve fémjelez egy-egy korszakot.

államnak a legnagyobb jóindulattal sem nevezhető fekete-afrikai és latin-amerikai államokra jellemző.²¹

2. A fejlesztő állam viszonylagos autonómiája. Korábban megmutattuk, hogy az államközpontú magyarázatok egyik központi eleme, hogy nem csak maga az elit, de az állami intézmények is viszonylagos autonómiával bírnak. Az elit (az állam) képes gazdaságpolitikáját a társadalomban szerveződő érdekcsoportoktól függetlenül alakítani. Az állam tehát rendelkezik azzal a kapacitással, amivel képes leszerelni a társadalom irányából érkező követeléseket (ez voltaképpen az „erős állam – gyenge társadalom” ideáltípus egyik lehetséges meghatározása is). Míg a bürokrácia „irányít”, a vezető elit (a politikusok) „uralkodik” (Johnson, 1982: 244). Utóbbiak feladata tehát nem a közpolitika napi szintű alakítása, hanem az, hogy a bürokrácia számára mozgásteret teremtsen, illetve elzártágukat biztosítsa. A rendszer stabilitása ugyanis végső soron az állam viszonylagos autonómiáján és a politikai egyensúlyon áll. A kívülről támasztott érdekeket (járadékvadászokat) leszereli az autoriter politikai hatalom, ami ugyanakkor a pluralizmus hiányát is eredményezi. A fejlesztő állam mindazonáltal nem él vissza az autonómiával, hatalmát nem a fekete-afrikai ragadozó államokhoz hasonlóan használja.²²

Az autonómia természetesen nem elszigeteltséget jelent. Evans (1995) a fejlesztő államot úgy jellemezte, mint ahol „beágyazott autonómia” működik. A beágyazott autonómia koncepciója olyan sűrű hálóra utal, mely átszövi az állami és nem állami szektort is, és ebbe a hálóba ágyazva tevékenykedik, intézkedéseket hangol össze és irányít a bürokrácia. Evans értelmezésében ez a fajta autonómia biztosítja az állam számára, hogy világos, egyértelmű szabályokat és célokat fektessen le (nem feltétlenül írásban, sőt!) és aszerint irányítsa – ha kell, fegyelmezze – a magánszektor. A beágyazottság segíti az információcserét és a bizalomépítést. A koordinációs mechanizmus ekképpen nemcsak a fejlett piacgazdaságokban megszokott ármechanizmus (illetve piac), mely egy versenyz gazdaságban képes az összes rendelkezésre álló információ feldolgozására és jelzésein keresztül megfelelő inputtal szolgálni a

²¹ Dél-Amerika számos államában autoriter államalakulatok formálódtak, de anélkül, hogy fejlesztőkké váltak volna. Ezekben ugyanis a (gyakran véres összecsapásokat előidéző) érdek- és osztálykonfliktusok lehetetlenné tették egy autonóm, a gazdaság és társadalom hosszú távú érdekeit szem előtt tartani képes fejlesztő elit felemelkedését, a versengés tárgya ugyanis az államapparátus (és az erőforrások) feletti ellenőrzés megszerzése volt.

²² Csak látszólag okozhat meglepetést, hogy az elit legkevesébé Thaiföldön és Indonéziában autonóm. Ezek azok az országok, amelyek a legmilitarizáltabbak és ahol az érdekcsoportok érvényesítő képessége is viszonylag erős.

piaci szereplők számára (lásd Hayek, 1995), hanem a fejlesztő államokra jellemző személyes kapcsolati hálózatok rendszere is (lásd Fukuyama, 1997).

3. Kompetens, elkülönített (de nem elszigetelt) bürokrácia. A szakképzett és a társadalmi nyomással szemben ellenállni képes bürokráciára azért van szükség, mert nem egyszerűen „felvilágosult” döntéseket kell hozni, hanem azokat végre is kell hajtani. A bürokrácia sikerességének ezért feltétele az abban dolgozók autonómiája és magas szintű képzettsége. A fejlesztő állam bürokráciája mindazonáltal nem izolált. Az Evans-féle beágyazott autonómia koncepciójának megfelelően a bürokrácia folyamatosan informálja a magánszektor és visszacsatolásokkal segíti a vezetőket. Egyfajta professzionális közvetítő (és végrehajtó) közeg az irányító elit és a társadalom (a magánszektor) között. A fejlesztő államok tudatosan építették ki azokat az intézményeket, amelyek fórumot adnak a magánszektor véleményformálásához. Az irányító elithez a bürokrácia közvetítésével jutnak el az alulról érkező jelzések (Johnson, 1982, 232.).

Ami határozottan megkülönbözteti a fejlesztő állam bürokráciáját más államok tervező intézeteitől, az nemcsak védettségük, hanem a kezükben összpontosuló tényleges hatalom, befolyás. Nem véletlen, hogy csak a legjobbak – akik többnyire jó nevű külföldi egyetemeken végeztek – kerülhettek be a bürokraták közé (ilyen az ún. „*Berkeley-maffia*” Indonéziában). Ezek a „végrehajtók” fenntartások nélkül osztották a vezető politikai elit elképzeléseit egy modernizálódó, felzárkózó ország igényéről (lásd még: gazdasági nacionalizmus), így problémamentesen voltak képesek azonosulni az irányítók céljaival.²³

A gazdasági bürokrácia szervezettsége, felkészültsége és sikere mindazonáltal nem volt egységes a térségben a gazdasági csoda megteremtésének időszakában. Az államok élén álló erőskezű vezetőket különféle tervező és fejlesztő bizottságok segítették, akik átfogó gazdaságpolitikai koncepciókat dolgoztak ki, meghatározva a fejlődés kívánatos irányát. A minisztériumok közül a pénzügyminisztérium, mint a költségvetésért és így a gazdasági stabilitásért felelős egység, valamint a gazdasági minisztérium, mint a növekedésért és a strukturális alkalmazkodásért felelős szervezet voltak meghatározók. Mellettük még a jegybanknak jutott kitüntetett szerep, mely

²³ A legkevésbé meggyőző a kompetens hivatalnoki kar tekintetében Thaiföld és Malajzia. A bürokrácia gyengébb és kevésbé kompetens volt e két országban, mivel a hadsereg illetve a közszektor folyamatosan támadta a végrehajtó apparátust, amit a viszonylag erős érdekcsoportok léte tett lehetővé. Ezek az intézmények sokkal inkább személyfüggőek voltak (a jutalmazás intézménye révén), mintsem beágyazottak. Ezért e két esetben nem is lehet igazi technokratákról beszélni.

A tajvani bürokrácia rendkívül centralizált: az elnök, a gazdasági miniszterek, illetve a legnagyobb állami és magánvállalatok vezetői alkotják a központi hatalmat. Az őket segítő-kiszolgáló legnagyobb szervezetekből áll össze a *Gazdasági Főtanács*, amely informális szervezet és voltaképpen a hivatalos egységeket tömöríti. Az ország legrangosabb szervezete a *Gazdasági Tervezés és Fejlesztés Tanácsa* (GTFT), tagjai a miniszterek és a jegybank elnöke. Az ő feladatuk egyebek mellett a gazdaság átfogó terveinek kidolgozása (egy-, négy- és tízéves időtávra), a szektorális tervek főbb irányainak elkészítése, gazdasági kutatás, városfejlesztés támogatása stb. A nagyobb állami cégeket külön albizottság ellenőrzi, elkerülendő a közösség rovására történő hazardírozást és erőforrás-pazarlást. A másik befolyásos gazdaságirányítási centrum az *Ipari Fejlesztések Bizottsága* (IFB), mely szakosított intézet. Amit a GTFT általánosságban kidolgoz, azt az IFB ülteti át a gyakorlatba – e szervezet egyben az ipari fejlesztések letéteményese is. Meghatározza, hogy mely iparágakat, vállalatokat, termékeket támogatja a jövőben a kormány, milyen kereskedelempolitika érvényesüljön stb. Arra ösztönzi a vállalkozókat, hogy azok hazai beszállítót válasszanak, hazai inputot használjanak. Dönt a vegyes vállalatok, a külföldi működőtőke és az exporttámogatások sorsáról, illetve értékeli a hiteligényléseket. Versenyszabályozást is folytat és beavatkozik, ha a versenyt az ország érdekeivel ellentétesnek véli.

Thaiföld ettől jelentősen eltérő bürokráciát működtet. Az ország kevésbé volt képes elzárkózni a külső hatásoktól, főként a számos multinacionális cég jelenléte miatt. Emellett a hazai járadékvadász csoportokat is kevésbé sikeresen képes leválasztani a gazdaságvezetésről, mint Tajvan, így az üzleti elit fokozatosan teret nyert a politikai hatalomban is. A két tábor vetélkedése nem tette lehetővé olyan egységes és elszigetelt bürokrácia kiépülését, mint Tajvanon.

Már az 1960-as évek elejétől működött a *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Fejlesztés Tanácsa*, mely a gazdaságformálás centruma volt az országban. Munkáját segítette az erős jegybank, a pénzügyminisztérium és a *Beruházási Tanács*, továbbá a délkelet-ázsiai országok gazdasági felvirágoztatásában tevékenyen közreműködő Világbank és Valutaalap is. A bürokrácia, a nemzetközi szervezetek, illetve a katonai és gazdasági elit – a kezdeti rivalizálás után – azért tudott egységes hangot megütni, mert az olajválság okozta megrázkódtatásból és visszaesésből közös kiutat találtak: az exportorientációt, melyet dereguláció és liberalizáció kísért. A magánszektor megnyerése érdekében 1981-ben életre hívták a köz- és a magánszféra vállalkozóit tömörítő *Konzultációs Bizottságot*. A magánszektor mindemellett erős és önálló szervezeteket is működtet, mint a *Thai Ipari és Kereskedelmi Kamara* vagy a *Bankszövetség*.

az infláció leszorításáért és a gazdaság igény szerinti pénzellátásáért volt felelős.²⁴

A bürokrácia legsikeresebb példáit Korea, Tajvan és Szingapúr szolgáltatják, ahol a hasonló jövedelmű országokhoz képest jobban megfizették a közalkalmazottakat. Az 1961-es koreai fordulat az addigi politikai és gazdasági elit szétválasztását is jelentette (nemegyszer a magántulajdon kisajátításával) a korrupció visszaszorítása mellett. Az új rendszerben a teljesítmény és a személyes képességek lettek a javadalmazás meghatározói (igazodva a weberi bürokrácia-idea kívánalmaihoz). Bár a pénzben fizetett jövedelmek nem érték el a magánszektor színvonalát, a vezetők több tucat egyéb ösztönzőt is alkalmaztak. Emellett rendkívüli előnnyel bírt a biztos pozíció, az élethosszig tartó foglalkoztatás. A Japánban meghonosított *amakudari* – azaz „arany ejtőernyő” – nem ismeretlen más országokban sem: Korea, Tajvan, Szingapúr és Malajzia is alkalmazza. A délkelet-ázsiai kis országok – úgymint Thaiföld, Malajzia vagy Indonézia – ugyanakkor kevésbé voltak sikeresek a bürokrácia izolálásában. Ennek oka egyebek mellett az állami vállalatok viszonylag alacsony száma, illetve a multinacionális cégek jelentős szerepvállalása. Ez utóbbiakra többnyire nem terjedt ki az apparátus hatóköre (MacIntyre-Jayasuriya, 1995, 15–16.).

4. A fejlesztő állam és a civil társadalom kapcsolata. A civil társadalom voltaképpen az a közeg, amelyben a fejlesztő állam tevékenykedik. A fejlesztő államok jellemzően gyenge civil szektorba ágyazottan működtek – vagy már eleve gyenge volt a társadalom, vagy szándékosan gyengítették le az autoriter kormányok (lásd különösen Indonézia vagy Kína kormányzatainak gyakorlatát). A fejlesztő állam ereje egyebek mellett éppen abban ragadható meg, hogy képes igényei szerint formálni a civil társadalmat. Az állam hatalmát, erejét egyetlen szervezet sem volt képes megtörni Ázsiában – és erre az

²⁴ A tényleges hatalommal bíró fejlesztési intézetek, minisztériumok a következők voltak az egyes államokban: Korea: *Economic Planning Board* (szuper-minisztériumként funkcionál, miniszterelnök-helyettes irányítása alatt, a költségvetési és tervezési ügyek felelőse), illetve a Pénzügyminisztérium és a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium. Tajvan: *Council for Economic Planning and Development, Industrial Development Bureau, Council for Agricultural Planning and Development*. Szingapúr: *Economic Development Board*. Malajzia: *Economic Planning Unit, National Development Planning Committee, Implementation and Coordination Unit* (a miniszterelnök irányítása alatt). Thaiföld: *National Economic and Social Development Board, Board of Investment, Industrial Finance Corporation of Thailand*. Indonézia: *National Planning Council, National Economic Planning Board*.

állam tudatosan ügyelt is. Az aktív állam tehát nem vált olyan arénává, ahol az érdekcsoportok versenghettek volna a javakért, a központi hatalomért.

A közpolitika-gyakorlás folyamata a fejlesztő állam modelljében állam által meghatározott, a társadalom legjobb esetben is csak részlegesen formálhatja azt: sokkal inkább elszenvedi. A politikaformálásban a társadalom felől érkező érdekek kooptálása csak korlátozottan és csakis abban az esetben valósulhat meg, ha az eleve kompatibilis az irányító elitek szándékaival.

Myrdal (1968) „gyenge állam – erős állam” dimenziójában mindez azonban azt is jelenti, hogy a siker érdekében az államnak fel kell vállalnia azoknak a társadalmi erőknek, érdekcsoportoknak, intézményeknek, szokásoknak stb. a féken tartását (szélsőséges esetben szétrombolását), amelyek ellehetetlenítenék a modernizációt és a felzárkózást. Ázsiában nem volt ritka a rendőrség és a titkosszolgálat használata abból a célból, hogy a hatalom ellenőrizhesse és irányítsa alatt tarthassa a civil kezdeményezéseket. A társadalom (illetve kezdeményezőkézségének) legyengítése és a represszió különböző formáinak ellensúlyozása érdekében az állam folyamatos életszínvonal-javulást kínált.²⁵ A sikeres ázsiai fejlesztők rezsimje nem véletlenül vált a fejlődő világban egyben a „megosztott jólét” ideáltípusává is.

Az állam felől kiinduló magyarázatok mindazonáltal hajlamosak az egyszerűsítésre, elmosva a különbségeket az egyes államok közpolitika-formálásának folyamatában – mintha a beavatkozás minden állam számára egyformán volna megvalósítható a társadalom egyes szegmenseiben vagy éppen a gazdaság különböző szektoraiban. Hogy ez mennyire nem így van, arról ad tájékoztatást a 3. táblázat, mely három első generációs fejlesztő államot – Koreát, Tajvant és Szingapúrt – vet egybe a fenti jellemvonások alapján.

5. Fejlesztő államok és gazdasági érdekek. A fejlesztő államokban az állami hatalom kiépítése és az autonómia megszerzése (intézményesülése) még azelőtt valósult meg, hogy akár a nemzeti, akár a külföldi tőke befolyásra tehetett volna szert. A fejlesztő állam kiépülésének idején a privát szektor gyenge volt, vagy egyenesen cselekvésképtelen.²⁶ Azért érdemes hangsúlyozni ezt a jellegzetességet, mert Latin-Amerika számos országában, ahol egyfelől

²⁵ A munkásosztály gyenge, szervezetlen volt, a rurális területeken élők a földosztás révén a fejlesztő állam támogatói lettek, az ún. vállalkozó, kapitalista réteg léte és jövője pedig az állam jóindulatától függött (különösen az iparosítás első évtizedeiben).

²⁶ Ugyanakkor a vidéki nincsteleneket több országban is földhöz juttatták, eképpen hozva létre kisebb paraszti gazdaságokat a korábbi (nemesi) nagybirtokrendszer helyett.

3. táblázat. *Az állam struktúrája (1960–1989)*

	Az állami bürokrácia szervezete	A köz- és a magán-szektor kapcsolata	Az állam és a társadalom viszonya
Korea	a tervező hatóság primátusa, a fiskális és monetáris irányítás alárendeltsége; központosított és erőforrásokban gazdag bürokrácia	a magánszektorhoz való hozzáférés több csatornán keresztül is biztosított	hadseregre támaszkodó autoriter rendszer; a hadsereg, a „nagy üzletek” („big business”) és az állami technokraták szövetsége
Tajvan	a fiskális és monetáris hatóságok dominanciája, a terv-bürokrácia felügyelete; kiterjedt állami szerepvállalás a termelő-szektorokban	a magánszektorhoz való hozzáférés limitált	pártalapú autoriter rendszer (gyakorlatilag egypártrendszer); a nemzeti kisebbségi elit és a helyi domináns osztály szövetsége
Szinga-púr	a fiskális és monetáris hatóságok autonómiája, decentralizált terv-hatóság; a termelő-erőforrások erőteljes kontrollja	a szervezett munkásság elérésére szolgáló hatékony csatornák	pártalapú autoriter rendszer; az osztályok szövetségén alapuló, korporatív jegyekkel bíró társadalmat technokraták dominálják

Forrás: Chu (1989).

a földtulajdonosi réteg, másfelől pedig a külföldi tőketulajdonosok uralták az államot, a mindenkori kormány nem volt képes egységes, „felülről vezérelt” átalakítást végrehajtani.

Ázsia fejlesztő államaiban voltaképpen maga az államhatalom volt az, amely támogatta a magánszektor kiépülését és terjeszkedését, ekképpen az állam már a kezdetektől vezető szerepet játszhatott a fejlesztés karakterének és irányának megszabásában. Játékelméleti analógiával élve: az állam volt a vezető, míg a magánszektor a követő.²⁷

²⁷ Érdemes azonban e pontnál is rámutatni, hogy Thaiföld és Indonézia jelentősen különbözött az északi iparosítóktól, mivel ezekben az országokban – külön-

6. Emberi jogok, teljesítmény és legitimáció. Az emberi jogok akár brutális megsértése, a fejlesztési célok megvalósítása és az állam nagyfokú támogatottsága szorosan összefüggnek. Ugyanakkor azt is érdemes megemlíteni, hogy az emberi jogok területén a fejlesztő államok még ezzel együtt sem szerepeltek olyan rosszul, mint sok más fejlődő ország. A kiterjedt jólét biztosította a rendszer legitimitását, viszonylag széles tömegek számára tette elfogadhatóvá, sőt népszerűvé a rendszert. A fejlesztő államok mindegyike fontosnak tartotta az egészségügyi ellátás színvonalának vagy az iskolázottnak a javítását, az infrastruktúra és a lakhatás fejlesztését vagy az éhínség felszámolását.²⁸ Másik oldalról nézve e pozitív változások egyben externális hatásokkal is járhatnak, mivel a jobb egészségügyi ellátás, étkezés stb. egyben javuló képességeket is teremthetnek, megalapozva a termelékenység fokozódását is.

Koordináció és hitelesség

Mint korábban említettük, helytől és időtől függetlenül az államok (kormányok) majd mindegyike megfogalmazza azt az igényt, hogy mielőbb felzárkózzék a fejlett országok táborához. Ám e célt csak néhányaknak sikerül teljesíteni. A politika mezejére lépve ugyanis a növekedési potenciál maximalizálása helyett egyéb – redisztribúciós – célok jelennek meg a politikai döntéshozók preferenciái között (Rodrik, 1996, 9.). Korábbi szóhasználatunkkal élve, ezen államokat „gyengének” nevezhetjük.

sen Thaiföldön – már a fellendülés előtt is erős magánszektor működött. Malajzia pedig azért érdemel szót, mert az államvezetés tudatosan próbálta helyzetbe hozni a maláj többséget adó *bumiputrákat* a gazdasági életben a vezető hatalmat gyakorló kínai kisebbség rovására.

²⁸ A távol-keleti fejlődés egyik markáns jegye volt a mindenki számára hozzáférhető jólét megteremtése. A gazdasági növekedésből nem csak egy kiváltságos réteg részesült, hanem a társadalom széles tömegei is. A gazdasági elitnek meggyőződése volt, hogy a szegénység felszámolásával, az életkörülmények javításával legitimizálhatja a társadalmi, gazdasági és politikai rendszert, a csak kevesek kezében felhalmozódó többletek ugyanis társadalmi feszültséget, politikai elégedetlenséget és így gazdasági visszaesést eredményezhettek volna. 1982-ben Brazíliában például a lakosság felső, leggazdagabb ötöde 28-szor keresett többet, mint az alsó, legszegényebb ötöd, a viszonylag elmaradott Indonéziában ugyanakkor e ráta csupán 12 volt, Tajvanon és Koreában pedig mindössze 4-5-szörös jövedelemkülönbségek alakultak ki (Amsden, 1993, 14.).

Kérdés azonban, hogy garancia-e a sikerre, ha a fentebb tárgyalt induló feltételek megvannak egy országban, azaz: ha az állam erősnek tekinthető. A fejlesztő államok sikerét ugyanis nem egyszerűen az jelentette, hogy erősek voltak. További szükséges feltétel, hogy a magánszektor maga is hajlandó és képes legyen megfelelő módon reagálni az állami jelzésekre; hogy felvállalja azokat a beruházásokat, amelyek megteremtik a hosszú távú növekedés és felzárkózás alapjait. Egy gyenge társadalomban azonban elvben semmi nem garantálja, hogy – a korábban tárgyalt jellegzetességek ellenére – a magánszektor valóban el is kötelezi magát a fejlesztések mellett és maga is kockáztat a jövőbe való befektetéssel.

Tételezzük fel, hogy a maga szempontjából mind a magánszektor, mind pedig az állam hasznosnak és kifizetődőnek véli a gazdasági fejlődést. Ahhoz azonban, hogy a szükséges fejlesztések megvalósuljanak, mindkét szereplőnek megfelelő lépéseket (beruházásokat) kell tennie – ha lehet, szimultán. Csak-hogy előállhat – játékelméleti kifejezéssel élve – egy ún. fogolydilemma, amelyben hiába a fejlesztési szándék mindkét oldalról, az egyensúly egy alacsony vagy zéró beruházás mellett jön létre, Pareto-inferior (szuboptimális) kimenetet eredményezve. A fogolydilemma ez esetben arra mutat rá élesen, hogy még ha fennállnak is bizonyos feltételek, azaz elvben megfelelőek az induló állapotok és az állam elvben rendelkezik azzal a kapacitással (képességgel), amellyel képes lehet a privát szereplők beruházásait előmozdítani, sőt, ha maguk a magánszektor szereplői is tudják, hogy kooperatív magatartással többletnyereséghez juthatnak, nem feltétlenül áll elő a – társadalom egésze szempontjából kívánatos – Pareto-optimális végeredmény. A fogolydilemma típusú játékban a szereplők ismerik a kifizetéseket, mégis a nemhatékony erőforrás-allokáció lesz a játék Nash-egyensúlya.²⁹ A kormány és a privát szektor is akkor járna jól, ha elköteleznék magukat az együttműködés mellett (jelen esetben: ha mindkét szereplő vállalná a kockázattal járó beruházást). Ha csak egyikük vállalkozna a befektetésre, magára vállalva a beruházás teljes költségét (miközben annak hasznait mindketten realizálhatnák), akkor egyikük számára sem volna racionális a beruházás megvalósítása, azaz nem jönne létre fejlesztés. Azonban a fejlesztő állam lényege éppen abban áll, hogy képes felismerni ezt a dilemmát, sőt arra is képes, hogy megfelelő intézményi változtatásokkal feloldja azt.

Ahhoz, hogy az állam valóban képes legyen feloldani a fenti dilemmát, képesnek kell lennie meggyőzni a magánszektor nemcsak a kormányzat hajlandóságáról, elkötelezettségéről, hanem kompetenciájáról, felkészültségéről is. Ahhoz, hogy a magánszektor valóban elhiggye az államnak, hogy fejleszt-

²⁹ A játékelméleti fogalmakhoz részletesebben l. Osborne, 2003.

tővé kíván válni, a kormányzatnak hiteles (következetes) politikát kell vinnie és folyamatosan erősítenie kell reputációját. Az eltökélt elit, a jól szervezett és képzett bürokrácia, a fizikai tőkeállomány megléte mellett hitelesség, reputáció és magabiztosság szükséges ahhoz, hogy a fejlesztő állam sikeres legyen (Huff et al., 2001a, 721.).

További kérdésként fogalmazódik meg, hogy miként képes az előbbi „erényeket” felmutatni és tartóssá tenni az állam? Másként: melyek azok az intézményi illetve közpolitikai innovációk, amelyekkel biztosítható, hogy az állam ne „csak” fejlesztő *legyen*, hanem *annak is látszódjon*. A magánszektor bevonása nélkül ugyanis az állam nem lehet sikeres. „A fejlesztő állam sikeréhez nélkülözhetetlen kooperációnak abból a képességből kell kinőnie, hogy az állam képes meggyőzni a magánszektor a kormányzat elkötelezettségéről és arról, hogy ereje (hatalma) is van véghezvinni a gazdaságfejlesztő politikát.” (Huff et al., 2001b, 150.)

A fogolydilemma egy lehetséges megoldása az ún. szemet szemért stratégia – ahol az időtáv nem definiált –, mellyel a felek rászoríthatók az együttműködésre. Huff és szerzőtársai azonban amellet érvelnek, hogy mivel a privát szektor nem tudhatja, milyen is az állam valódi jellege, annak stratégiájában nem feltétlenül bízik meg (vagyis ha az állam szemet szemért stratégiát választ, a privátszektor – különösen magas diszkontráta mellett – még nem feltétlenül lesz kooperatív) (Huff et al., 2001a). Ebben a helyzetben egy igazi fejlesztő állam független, külső ellenőrzési mechanizmust fejleszt ki. Ilyen megoldás például a *kereskedelmi nyitás*, amiről objektíven és egyértelműen eldönthető, hogy sikeres-e vagy sem. Ha tehát sikeres az exportvezérelt gazdasági modell, akkor a magánszektor ezt egyértelműen úgy érzékeli, hogy az állam erős – és fejlesztő.

Egy sikeres fejlesztő állam a nyitás után valóban „vezető”-vé válhat (Rodrik, 1992). A magánszektor pedig ebben a felállásban a „követő” lesz (Huff et al., 2001b), ahol immár az államnak magának nem kell közvetlenül beruházásokba kezdenie (például nincs szüksége állami vállalatokra sem) – elég, ha megfelelő kormányzati ösztönzőket alkalmaz, ekképpen irányítva, terelve a piacot. A többi már a magánszereplők józan belátásán múlik. Az ázsiai fejlesztő államok kifelé forduló gazdaságstratégiája voltaképpen igazolja azt az államközpontú értelmezések által megfogalmazott igényt, mely szerint az államnak minimálisan is képesnek kell lennie *alakítani* környezetét. A társadalmi és gazdasági transzformációt az állam vezényli, a társadalom pedig követi. Ha nem jönne létre a követő magatartás, akkor még egy erős állam esetében sem beszélhetnénk fejlesztő államról. A fejlesztő állam egyik jellegzetessége ugyanis, hogy társadalmi és gazdasági képes és hajlandó is reagálni az állami jelzésekre. Ez az, ami végső soron megkülönbözteti Ázsia sikeres felzárkózóit akár Afrika, akár Latin-Amerika más erős/félerős államalakulataitól.

Konklúzió

A fejlesztő államok sikerének megértéséhez az ún. államközpontú elméleteket használtuk fel. Feltételezve a döntéshozók (relatív vagy abszolút) autonómiáját, az állami kapacitás és képesség volt a tanulmány tárgya. Az állami kapacitás ugyanis az a faktor, amelyet vizsgálva meghatározhatjuk, vajon az egyes államok (és az államot megjelenítő szereplők) képesek-e akarataikat érvényesíteni a társadalomban. Az állami kapacitás függvénye az is, hogy milyen típusú kapcsolat intézményesül magán az államon belül, illetve, hogy képes-e az állam a már megszületett „felvilágosult” döntéseket érvényesíteni (végrehajtani) a társadalomban. Ami a sikeres ázsiai felzárkózást biztosította, az egyfelől az állami képesség és kapacitás megléte a folyamatos megújulásra, intézményi alkalmazkodásra, másfelől pedig a társadalom alkalmazkodóképessége.

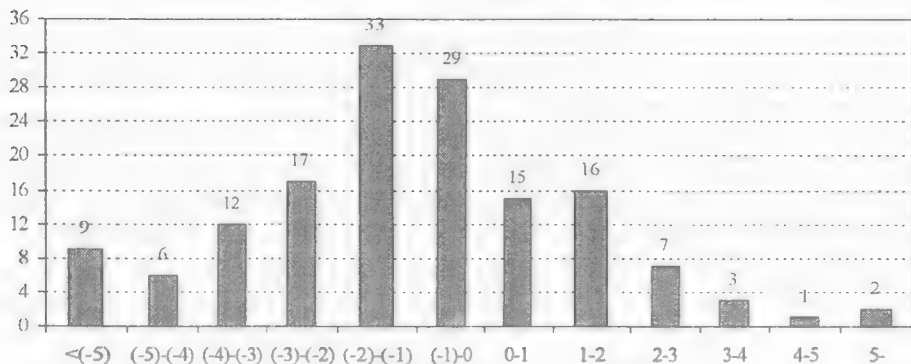
Tanulságok egyfelől Ázsia, másfelől a nyugati világ számára is adódnak. A Távol-Kelet országai az elmúlt egy évtizedben éppen arra keresték a választ, hogy milyen irányban célszerű a változtatásokat elvégezni az intézményrendszerekben. A megváltozott (globális) erőterben már nem feltétlenül az *erős állam – gyenge társadalom* konstelláció a túlélést biztosító opció, mivel az állam ebben az új felállásban már nem mindenható és mindentudó. Úgy tűnik, hogy azok az ázsiai országok válhatnak igazán sikeressé, ahol a tudatos állami segítségnyújtás, állami támogatás találkozik az alulról érkező kezdeményezésekkel, kölcsönösen erősítve egymás hatását. Ma még ugyan nem lehet egyértelműen eldönteni, vajon Kelet- és Délkelet-Ázsia fejlesztő államai elmozdulnak-e az erős állam – gyenge társadalom pozícióból és ha igen, melyik irányba, de nyilvánvaló, hogy saját érdekük az, hogy a felzárkózást ne veszélyeztesse ez az átalakulás. A kíváncsok irány az volna, hogy az erős állam mellé egy erős társadalom zárkózzon fel.

A nyugati világ országai is kénytelenek reagálni az új évezred támasztotta kihívásokra – de talán tanulhatnak a sikeres ázsiai fejlesztők tapasztalataiból is. Ma már a főáramú közgazdaság-tudományban is teret nyerni látszik az a meggyőződés, hogy immár többről van szó, mint a neoklasszikus minimalista állam tételének túlhaladásáról. Természetesen mindez nem azt jelenti, hogy az államot úgy kellene kiterjeszteni, hogy egyben maga alá temesse a piaci allokációs mechanizmusokat. Az állam azonban mind több helyzetben szembesül új vagy újszerű kihívásokkal, melyeket az újfajta piaci kudarcok – úgymint nem tökéletes informáltság, nem teljes és nem tökéletes piacok, dinamikus externáliák, méretgazdaságosság, többszörös egyensúly –, a közjavak vagy a meritokratikus javak (oktatás, egészségügy) előállítás, a fizikai és humán infrastruktúra fejlesztése, a környezet védelme stb. igényelnek (Meier, 2001, 34.). Az állam e felfogás szerint nem a piac alternatívája az erőforrás-

allokáció során, hanem annak hol helyettesítője, hol pedig *kiegészítője*. Az állam feladata, hogy megtalálja azokat az ösztönzőket, amelyekkel a magán-szektor kezdeményezéseit, a problémamegoldást támogató új és effektív intézmények létrejöttét ösztökélheti ahelyett, hogy minden körülmények között önmaga próbálná meg kezelni a piaci kudarcokat.

Miközben Európában is mind többször esik szó a sikeres felzárkózás felteteleiről – egyfelől Írország és Finnország példamutató teljesítménye, másfelől Portugália vagy Görögország elszomorító teljesítménye nyomán –, nyilvánvaló, hogy az ázsiai fejlesztési út itt több szempontból sem járható. Mindez azonban nem szükségszerűen jelenti azt, hogy a fejlesztő állam (új) koncepciója ne volna életképes az *erős állam – erős társadalom* konstellációban. Írország és Finnország esete is azt bizonyítja, hogy a sikeres felzárkózáshoz, gazdasági transzformációhoz (1) tudatos közpolitika-formálásra, és (2) jól képzett, hozzáértő és a napi politikai küzdelmekről leválasztott bürokráciára (államigazgatásra) van szükség. E két pillér azonban nem valamiféle megfellebbezhetetlen, a civil társadalmat elnyomó és a lojalitásért növekedést ígérő központi autoritáson nyugszik, hanem egy olyan konszenzuson, mely a gazdaság alapvető céljait rögzíti és amelyhez a felek kooperatív magatartásuk révén hosszú távon is tartják magukat.

MELLÉKLET



Megjegyzés: negatív növekedési különbségek zárójelben. Az oszlopok felett található számok azt jelölik, hogy hány ország teljesített jobban/rosszabbul, mint az USA az adott kategóriában. A függőleges tengely az országok számát jelzi.

Forrás: saját számítások az UNCTAD (2005a) adatai alapján.

2. ábra. Az USA-hoz viszonyított (relatív) növekedési ráták megoszlása a világ 151 országában (2003)

Parente és Prescott (1993) azt hasonlították össze, hogy az egyes nemzetgazdaságok hogyan teljesítenek az Egyesült Államokhoz képest a gazdasági növekedés tekintetében. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy megszámozták, hány ország tudott magasabb növekedési ütemet produkálni, mint az USA, illetve hányuknak kellett szembesülniük lemaradással. A számításokat mi is elvégeztük, 1975 és 2003 közötti átlagos éves növekedési adatok alapján. Az eredményeket a 2. ábra tartalmazza. Az ábráról leolvasható, hogy az összetételben szereplő 151 ország közül pontosan hány ország teljesített jobban vagy rosszabbul, mint az USA.³⁰ Látható, hogy az államok alig harmada tudta felülmúlni az USA átlagos éves növekedési ütemét a vizsgált majd' harminc esztendő alatt, és azok között, ahol mindez sikerült, jókora többségben vannak a csupán maximum 2 százalékponttal túlteljesítők.

Több mint 100 ország volt kénytelen beérni az USA-nál gyengébb teljesítménnyel – bár tény, hogy a többség épp csak elmaradt az Egyesült Államok növekedési rátájától. Ha feltételezzük, hogy egy ország a vizsgált harminc esztendő alatt átlagosan 1,5 százalékponttal teljesített rosszabbul, mint az USA, akkor ez azt jelenti, hogy majd 50 esztendő alatt csak feleakkora nemzeti jövedelmet volt képes felhalmozni, mint amennyije akkor lenne, ha ugyanakkora ütemben bővíthetett volna gazdasága, mint az USA-é.

³⁰ Az ábrán az is pontosan látszik, hogy egymáshoz képest mekkora eltéréseket mutattak az országok (százalékpontban kifejezve).

Csicsmann László

A fejlesztő állam különböző társadalmi-kulturális viszonyok között

A fejlesztő állam elméletének vitája azon közgazdasági kérdésen alapszik, hogy vajon az állam gazdasági beavatkozása elősegíti-e egy ország gazdasági fejlődését, avagy sem. A fejlesztő állam elmélete mellett érvelő közgazdászok¹ Délkelet-Ázsia látványos gazdasági sikereit hozták fel példaként, ahol a teória érvényessége empirikusan is alátámasztást nyert. Az 1997–98-as ázsiai gazdasági-pénzügyi válsággal a polémia újabb fejezetéhez érkezett, amikor számos szakértő a neoliberális modell felsőbbrendűségét hirdette. A közgazdasági kutatások azonban az elmúlt másfél évtizedben kiegészültek az összehasonlító politikatudomány, a szociológia és a nemzetközi kapcsolatok civilizációs-kulturális dimenziójával, hiszen az *interdiszciplináris megközelítésmód* lehetővé tette a szűken vett gazdasági szempontok mellett olyan tényezők figyelembevételét is, mint a politikai rendszer típusa, a társadalmi szerkezet, a kultúra és az identitás szerepe.

Max Weber munkássága óta nem csillapodott le a társadalomtudományok egyik alapkérdésével kapcsolatos vita, nevezetesen, hogy milyen viszony áll fenn a fejlődés és a kultúra között. Befolyásolja-e a kulturális tényező a fejlesztő állam hatékonyságát? A kulturális tényező mellett felvetődik az a kérdés is, hogy vajon a sikeres fejlődés megköveteli-e az erőskezű vezetőt (fejlődési diktatúra), illetve az autoritárius politikai struktúrát. Jelen tanulmány megkísérli egyesíteni a kulturális tényező (identitás, nemzet- és államépítés) elemzését az összehasonlító politikatudomány (demokrácia versus autokrácia) módszereivel, és így próbálja meg tágabb összefüggésbe helyezni a fejlődést, elsősorban a fejlődő államokra vonatkoztatva a megállapításokat. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy az identitás és a politikai struktúra di-

¹ Lásd például a Meredith Woo-Cumings által szerkesztett *The Developmental State* c. kötetet (Woo-Cummings, 1999).

menzióinak beemelése a vizsgálati szempontok közé adekvát magyarázatot nyújthat-e a modernizáció sikereire illetve kudarcaira.

A tanulmány összefoglalja az Európán kívüli fejlesztő államokkal szemben felmerülő három, egymással szervesen összekapcsolódó kihívást. Egyrészt érinti a multietnikus, multikulturális államok létrejöttének történeti dimenzióját, és a hatalmon lévő népcsoport valamint a politikai kisebbség viszonyát az erőforrások állami redisztribúciója kapcsán. Másrészt hangsúlyosan elemzi a fejlesztő állam és a liberális demokrácia viszonyát, amellyel rá kíván mutatni arra az összefüggésre, hogy a fejlődő országokban akár hosszú távon is kell számolni az autokráciák illetve illiberális demokráciák fennmaradásával. Harmadrészt megvizsgálja a fejlesztő állam és a lokális kultúra közötti kapcsolatot, amellyel választ kíván adni a *kulturális relativizmus versus univerzalizmus* dilemmájára, illetve a tradicionális társadalmi struktúra és a fejlődés közötti viszony problematikájára.

A legújabb kutatások (lásd Polidano, 2001) szerint a fejlesztő állam hatékonyságát jelentősen csökkenti az állami autonómia hiánya, vagyis ha olyan társadalmi szerveződések és csoportok léteznek az országban, amelyek relatíve nagyobb hatalommal bírnak az államon belül és a kormányhoz képest. Az állam és társadalom szembeállítása azon az alapfeltételezésen nyugszik, mely szerint a társadalom egyes csoportjainak eltérő érdekei lehetnek. Ennek egyik következményeként torzulhat az állam fejlesztő politikája. Az elmúlt évek szakirodalma egyre nagyobb figyelmet fordít a fejlődő országok *multietnikus berendezkedésének*, a *többses identitásnak* a vizsgálatára, amely jelenség szintén alááshatja az állam modernizációs célkitűzéseit. Az adott országon belül meglévő civilizációs-kulturális törésvonalak szembefordíthatják egymással az egyes eltérő politikai érdekmotívumokkal rendelkező közösségeket (Chowdhury, 1999, 1090–1091.). A fejlesztő állam hatékonysága tehát bizonyos keretek között feltételezi a homogén nemzetállam létét, a fejlesztő állam sikerességének egyik kulcsa tehát a nemzet- és államépítésben keresendő.

Nemzet, állam és modernizáció a fejlődő világban: a fejlesztő állam történelmi dimenzióban

Ahhoz, hogy megértsük a fejlesztő állam elméleti hátterét, szükségesnek tartjuk összefoglalni, hogyan alakult az állam gazdaságfejlesztő szerepe az elmúlt évszázadokban. Az állam hatékony modernizációs szerepe a nyugati civilizációban feltételezi a nemzetállamot, amely az adott terület felett erőszak-monopóliummal rendelkezik (belső szuverenitás). Nyugat-Európában a nemzetállam kialakulásával párhuzamosan kialakult a nemzeti identitás és a

nemzetgazdaság, vagyis az állam képes volt ellenőrzést gyakorolni az adott territóriumon folyó gazdasági folyamatok felett. Az Európán kívüli térségek átvették a nacionalizmus lázában égő Európától a territorialitás elvén alapuló államiságot. Bertrand Badie vezeti be a szakirodalomba az „importált állam” terminusát (Badie, 2000, 9–47.). Az importállam fogalma kialakulásának hátterében az a folyamat húzódik meg, amelynek során a helyi politikai elit lemásolta a Nyugaton kialakult intézményeket.² A 19. századi Ázsiában a nyugat-európai egyetemeken tanult értelmiség számára az elmaradottság és a gyarmati alávetettség felszámolásának kulcsát a nyugati tudományos és technikai eredmények, valamint a politikai és gazdasági rendszer átvétele jelentették.

A 19. századi Oszmán Birodalomban III. Szelim szultán *nizám-i dzsedid* (új rend) és Abdülmedzsid szultán *tanzimát* (újjaszervezés) reformjai „Európa beteg emberének”³ meggyógyítását, európai mintára való átalakítását célozták meg. Mindkét szultán elismerte a felvilágosult Európa felsőbbrendűségét, és hatalmuk megmentése érdekében olyan változtatásokat hirdettek, amelyek alapjaiban érintették a hagyományos társadalmi és politikai berendezkedést. A 19. századig bezáróan az Oszmán Birodalomnak nem voltak nemzetközi jogi értelemben vett határai, ugyanis a szomszédokkal (pl. Perzsiával) vívott rendszeres háborúk következtében a birodalom kiterjedése állandóan változott. A fenti reformfolyamat a birodalmat a territorialitás logikáján nyugvó vesztfáliai nemzetközi rendszer részévé tette (Lewis, 2002, 35–63.).

Indiában az 1885-ben megalapított *Indiai Nemzeti Kongresszus* – amelynek prominens alakjai közé sorolható Mahátma Gandhi és Dzsaváharlál Nehru – a brit modell adaptálását hirdette annak ellenére, hogy a mozgalom elsődleges célja a Nagy-Britanniától való elszakadás volt. Miközben Gandhi és Nehru egy szekuláris parlamentáris demokrácia bevezetésében gondolkodtak, addig a gazdaságpolitikában az importhelyettesítő iparosításban látták az alárendelt világ gazdasági helyzet felszámolásának lehetőségét (Chandra–Mukherjee–Mukherjee, 2000, 173–184.).

Az Európán kívüli nacionalizmus ideológiája átvételének eredményeként kialakult a politikai elit, amely a modernizáció elkötelezett híveként a nyugati minták primátusát hirdette. Az elit annak ellenére, hogy az importált fejlődés

² Badie elmélete mögött a dependencia-iskola premisszái húzódnak meg. Lásd részletesen Badie, Bertrand (2000), *The Imported State. The Westernization of the Political Order*. Stanford University Press, Stanford, California.

³ A kifejezést elsőként I. Miklós orosz cár (1825–1855) használta a hanyatló Oszmán Birodalommal kapcsolatban.

szükségességének elkötelezett híve volt, a belpolitikai színtéren paradox módon az Európától való függetlenedés éllovasává vált. Sajátos függőségi viszony alakult ki a fejlődő országok politikai elitje illetve az egykori gyarmatosítók között, hiszen mindkét csoport kölcsönösen érdekeltté vált a politikai és gazdasági kapcsolatok, vagyis a status quo fenntartásában.

A fejlődő országok többségében az állammá válás folyamata nélkülözte a nyugati társadalmi fejlődési modell átvételét. Az egykori gyarmatok a *felemás modernitás* állapotába kerültek: formálisan átvették a nyugati politikai intézményrendszert, a jogrendszert valamint a gazdasági modelleket, miközben a társadalom továbbra is hagyományos közösségi alapon szerveződött. A gyarmatokon a nemzetté válás is nélkülözte a nyugaton lezajlott szerves fejlődést, hiszen a nemzetfogalom a mesterséges határok figyelembevételén alapult. A több mint tízezer szigetből álló Indonézia határait például hollandok jelölték ki, míg az afrikai kontinensen népcsoportok százait vágták el egymástól a vonalzószerűen kijelölt országhatárokkal (Tibi, 2003, 171.).

A második világháború után függetlenné vált államok többsége multietnikus, így nemzetté válásuk általában nem zökkenőmentesen zajlott. Az új államokban lakó népek közös történelmét az ország politikai elitje „komponálta” meg, amelynek eredményeként új nemzetek születtek.

A fejlesztő állam elmélete szempontjából ennél a pontnál érdemes utalni a modernizáció kapcsán felmerülő legfőbb kihívásra, a nemzeti egység felbomlásának veszélyére: a szeparatizmusra. Általánosságban – ami természetesen nem minden országra igaz – elmondható, hogy a gyarmatosítók hozzájárultak a meglévő vallási és etnikai törésvonalak megerősítéséhez. A politikai és gazdasági elit gyakran a lakosság egy-egy meghatározott etnikai vagy vallási kisebbségéhez tartozott, amely a nemzeti célok helyett gyakran partikuláris érdekek képviselését jelentette.

Az állami fejlesztési politika csak akkor válhat sikeressé a fejlődő országokban, ha a hatalmon lévő csoport politikai és gazdasági céljai alapvetően nem különböznek a nemzeti érdekektől, vagyis nincs olyan csoport, amely eltérítheti, vagy kisajátíthatja az állami intézményeket (Chowdhury, 1999, 1090). A nemzeti egység és a fejlesztő állami politikák eredményeit figyelembe véve három kimeneteli lehetőség létezik, feltételezve, hogy adott államban kulturális törésvonalak húzódnak:

1. Ha a politikai és gazdasági elit az állampolgárok egy szűk kisebbségét teszi ki, és az adott ország nem demokratikus politikai berendezkedésű, a fejlesztő állam eszköztárának alkalmazása két eltérő kimeneteli eredményhez vezethet:

1.1 Az állam fejlesztéspolitikája szélsőséges esetben államkudarchoz, bukott állam (failed state) létrejöttéhez vezethet különösen akkor, ha az adott ál-

lamban nem szilárdult meg a nemzeti egység, és a jövő fejlődési irányát tekintve minimális konszenzus sincs a különböző népcsoportok között. Ebben az esetben általában regionális egyenlőtlenségek alakulhatnak ki, illetve az állami fejlesztéspolitika eredményeképpen tovább mélyülhetnek a régiók közötti különbségek. A nem a hatalmon lévő népcsoport által lakott területeken gyakran olyan nyersanyagok és ásványi kincsek találhatók, amelyek gazdaságilag előnyösebb helyzetbe hozhatnák a politikai ellenzéket, amely általában vagy másik valláshoz, vagy másik etnikumhoz tartozik. Ezek az államok gyakran válnak – Huntington szóhasználatával élve – ún. *hasadó állam*má. Olyan országokról van szó, ahol az ország területén élő népek két különböző civilizációhoz tartoznak, ez pedig hosszabb távon akár széteséshez is vezethet (Huntington, 1998, 218–220.). A bukott államok kialakulásának, az államkudarc okának magyarázatában a szakirodalom elsősorban politikai és civilizációs-kulturális okokra mutatott rá, miközben a gazdasági szempont figyelembevétele rendre elmaradt. Pedig a fejlesztő állam egyenlőtlenül osztja el a bevételeket, amellyel akár fegyveres konfliktusok kialakulásához is hozzájárulhat. Ilyen államok elsősorban az afrikai kontinensen fordulnak elő, tipikus példája a *Foreign Policy* által összeállított, a bukott államokat rangsoroló lista élén álló Szudán.⁴

1.2 A második lehetőség, ha a politikai és/vagy gazdasági hatalmat kisajtító etnikai vagy vallási kisebbség a fejlesztéspolitikát az össznemzeti (országos) szempontok figyelembevételével alakítja ki. Ebben az esetben a társadalom különböző csoportjai között létezik egy minimális konszenzus (egyfajta íratlan társadalmi szerződés) a nemzeti egység fenntartásáról. A társadalom bizonyos csoportjai, illetve az ország egyes régiói gyakran kimaradnak a fejlesztésből, amelynek révén növekedhetnek a regionális egyenlőtlenségek. Ezekben az országokban nem beszélhetünk államkudarcról, azonban az állam gazdasági beavatkozásának eredményeképpen a jövedelmi viszonyok szükségképpen torzulnak. A minimális nemzeti konszenzus kikényszerített, vagyis nem demokratikus politikai döntés eredménye.

Mégis, mi tartja egyben ezen államokat? Miért nem tekinthetők huntingtoni értelemben vett hasadó államoknak? A válasz elsősorban az állam univerzális voltában keresendő: az állampolgárok jelentős része gazdaságilag függ az államtól, szemben az előző modellel, ahol valójában még az alá-fölé

⁴ A 2007. évi rangsor első hat helyén a következő országok állnak: Szudán, Irak, Szomália, Zimbabwe, Csád, Elefántcsontpart. Az index számításának módszerét, illetve a 2007. évi rangsort lásd: *Foreign Policy: The Failed State Index 2007*. http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865 (Letöltés: 2008. 02. 20.)

Szudán az iszlám és az afrikai civilizáció határán fekszik, északon a lakosság arab származású (35 százalék), míg délen különféle afrikai eredetű népcsoportok, törzsek élnek (65 százalék). Szudán vallásilag is megosztott, hiszen az állampolgárok túlnyomó többsége az iszlám vallás követője (kb. 70 százalék), míg az állam déli részén élnek keresztények (kb. 10 százalék), valamint animisták (kb. 20 százalék). Látható, hogy az etnikai és vallási törésvonal nem esik egybe Afrika legnagyobb területű államában. Szudán 1956-ban vált függetlenné Nagy-Britanniától és Egyiptomtól, amellyel kezdetét vette a több, mint fél évszázada tartó polgárháború az északi arabok és a déli afrikaiak között. Mindennek ellenére Szudánban nem pusztán a civilizációs-kulturális törésvonal eredményezte a fegyveres konfliktus kirobbanását, hanem más itt nem részletezendő okok is elmélyítették azt. A polgárháború fontos eleme azonban a gazdasági erőforrásokért folytatott harc, hiszen a hatalmat kisajátító arabok lakta északi országrész semmilyen gazdasági potenciállal nem rendelkezik, miközben a déli országrészben az 1970-es években mára jelentősnek mondható olajkészletet fedeztek fel, illetve délen található a termékeny földek, míg északon pusztán sivatag (kivéve Darfúrt, ahol egy másik fegyveres konfliktus robbant ki 2003-ban). Az arabizációt és iszlamizációt hirdető kartúmi kormány megfosztotta a délieket az 1990-es évek tetemes olajbevételeitől, és az összeget csak az északi országrészbe fektette, illetve a polgárháborúhoz szükséges fegyvervásárlást finanszírozta belőle. Érdekesség, hogy a déli olajlelőhelyről északi irányba építették az olajvezetékét, amelyben többek között Oszama bin Laden és az al-Káida is segédkezett.

Az északi országrész fejlesztését előirányzó Dzsonglei-csatorna építési munkálatai az 1970-es években kezdődtek el egyiptomi támogatással, amely a Szudd (Dél-Szudán) vidékének mocsárvidékéről szállítaná a vizet északi irányba, csökkentve a Nílus párolgását. A nagyüzemi struktúra kialakítása és a csatorna építése az 1970-es évek második felében, illetve az 1980-as évek elején jelentős népességmozgáshoz vezetett Szudánon belül, hiszen bizonyos népeknek új lakóhelyet kellett keresni, amely tovább mélyítette az ellentéteket.

2005 januárjában a nemzetközi közösség támogatásával a Basír-kormány békemegállapodást kötött a déli felkelőkkel, amelynek értelmében elosztották az olajvagyon, és felajánlották a déli országrész számára az elszakadást, amelyről 2011-ben népszavazást fognak tartani. A szudáni kormány csak az időnyerés és a multilaterális szankciók elkerülése végett írta alá az egyezményt, miközben nem hajlandó a kínai és malajziai ellenőrzés alatt álló olajvagyon megosztására. A szudáni konfliktus tehát tipikusan negatív példája annak, amikor a fejlesztéspolitika kizárja az ország lakosságának többségét, és ezzel államkudarcot teremt (International Crisis Group, 2002).

rendeltségi viszonyok sem alakultak ki, hiszen az említett (bukott) államok megrekedtek az állammá válás egy bizonyos szintjén. Általában az állam a legnagyobb foglalkoztató, az iskolából kikerülő fiatalok számára az állami szektor mellett az egyetlen előremeneteli lehetőség a hadsereg. Az ebbe a csoportba tartozó államok területén nincsen civilizációs törésvonal, ha előfordulnak is etnikai és vallási ellentétek, ezek nem olyan jellegűek, hogy az ország széteséséhez vezessenek (Kamrava, 1993, 164–167.). Az állami fejlesztéspolitika ráadásul gyakran háborús célokat szolgál, ekkor a külső fenyegetettség érzése tartja egyben az eltérő érdekekkel rendelkező csoportokat. Ilyen volt például Irak Szaddám Huszein elnöksége alatt, vagy Pakisztán 1971 (Banglades függetlensége) előtt, ahol a pandzsábi elit sajátította ki a hatalmat.

2. A politikai és a gazdasági elit a lakosság többségét alkotó népcsoporthoz tartozik, ugyanakkor az állam multietnikus, politikai berendezkedése pedig nem demokratikus

A fejlődő országok tipikus példájának tekinthetjük azon autokráciákat, amelyekben a többségi népcsoporthoz tartozó elit birtokolja a hatalmat. Ebben az esetben lényegesen nagyobb az esélye annak, hogy az állami fejlesztéspolitika hozzájáruljon az ország gazdasági és társadalmi értelemben vett modernizációjához. A fejlesztő állam hatékonysága azonban számos nem civilizációs-kulturális tényezőtől függ:

- *A politikai és a gazdasági elit közötti kapcsolatok, összefonódások.* A fejlesztő állam sikertörténetjének tekintett Délkelet-Ázsia országaiban például a gazdasági erőforrások a kisebbségben lévő kínai csoportok kezében vannak, miközben politikai hatalommal nem, vagy csak korlátozottan rendelkeznek. Délkelet-Ázsia ebben a tekintetben a tágabb értelemben vett kínai civilizáció vonzáskörzetéhez tartozik. A politikai és a gazdasági hatalom különválása tehát önmagában nem hátráltatja a fejlesztési célokat. Amennyiben gazdasági válság jelei mutatkoznak az adott államban, akkor ezt a politikai elit könnyen a kisebbségek (jelen esetben a kínai közösségek) ellen fordíthatja (lásd pl. Indonéziát 1997–1998-ban az ázsiai pénzügyi válság idején).
- *A társadalmon belüli jövedelemegyenlőtlenségek (Gini-index), illetve a regionális egyenlőtlenségek elmélyülése* hosszú távon felboríthatják a társadalmi és politikai rendet. Ez különösen azokban az országokban fordulhat elő, amelyekben jelentős nyersanyag- és ásványi kincs-készletek állnak rendelkezésre, amelyek értékesítéséből származó bevételek az elit privilegizált helyzetét erősítik (ún. járadékgazdaság, *rentier economy*). Ismételten megemlíthetjük Indonéziát (noha nem egyértelműen járadékgazdaság), ahol

Irak az iszlám civilizáció része, azonban az ország területén etnikai és vallási törésvonalak is húzódnak. Az ország lakossága túlnyomó többsége arab származású, ugyanakkor északon jelentős számú kurd kisebbség él (kb. a lakosság 20 százaléka), valamint türkmének és egyéb népcsoportok is megtalálhatók. Vallásilag a lakosság kb. 60 százaléka síita muszlim, míg kb. 35 százaléka szunnita muszlim, illetve laknak az országban keresztények is. A hatalmat a függetlenség óta a szunnita arabok tartották a kezükben 2003-ig, akik főként az ország középső, nyersanyagokban szegény területén élnek.

Az 1979-ben elnöki pozícióhoz jutó Szaddám Huszein a szunnita arabok egy meglehetősen szűk csoportjára építette hatalmát, és pedig a szülőhelyéhez kötődő ún. tikriti klánra. A tikriti elit és más bizonyos arab törzsek meghatározó tényezőkké váltak az államhatalom gépezetében, illetve a különféle katonai alakulatokban, mint például a Köztársasági Gárdában.

Irak a világon, Szaúd-Arábia után a második legnagyobb olajkészlettel rendelkező közel-keleti állam. Az olajvagyon azonban nem a szunniták lakta területen, hanem az északi kurd és a déli síita arabok lakta régiókban található. Szaddám Huszein tudatosan törekedett arra, hogy szunnita arabokat telepítsen a kurd területekre, miközben a fejlesztési projektjeivel tönkretette a déli síiták lakóhelyét (csatornaépítés, mocsarak lecsapolása).

Irak számos regionális és nemzetközi háborúban vett részt (első öbölháború 1980 és 1988 között, második öbölháború 1990–1991, harmadik öbölháború 2003–), és a nemzetközi közösség által bevezetett szankciós rendszer sem érte el a feltételezett hatását (a rezsim összeomlását). Az 1990-es évek jegyrendszere éppen ellenkezőleg megerősítette az állam és a lakosság közötti függőségi viszonyt annak ellenére, hogy az ország északi és déli területén több felkelésre is sor került. Irak mégsem tekinthető bukott államnak, mint Szudán ebben az időszakban (2003-ig).

a nyersanyagok értékesítése az ún. *jávai elit* kezében összpontosul. Az indonéz olajkitermelés jelentős hányadáért felelős Aceh tartomány fejlesztését a jávai elit az elmúlt öt évtizedben másodlagosnak tartotta, ez pedig a tartomány szeparatizmusához és az iszlamizmus élénküléséhez vezetett (lásd Csicsmann, 2007, 161–165.).⁵

- *A lakosság és az elit közötti viszony* alapvetően befolyásolja az állami fejlesztéspolitika hatékonyságát. A fejlődő országok gazdasági és társadalmi szerkezetére a dualitás a jellemző, vagyis a nyugati életformát követő elit

⁵ Indonézia épp jelen sorok írásakor vált nettó olajimportőrré, és kilépett az OPEC-ből.

elkülönül a tradicionális mintákat őrző lakosságtól. A modern és a hagyományos szektor között kölcsönhatás áll fenn. Amennyiben a kettő szélsősegesen eltávolodik egymástól, az az állam fejlesztési politikájának kisiklását eredményezi, és általában szorosan összekapcsolódik az előző pontban tárgyalt jövedelmi és regionális egyenlőtlenségek elmélyülésével. Példaként megemlíthetjük napjaink Pakisztánját, ahol a pandzsábi elit és a törzsi vezetők között jelentős nézeteltérések alakultak ki az ország jövőjét illetően. A gazdasági fejlesztés kérdése egyben politikai kérdés is, hiszen például a belülds törzsek, valamint a szindi lakosság nem támogatja a pandzsábiak dominanciáját (Badie, 2000, 93–130.; Vu, 2007, 29–31.).

- A fejlesztéspolitika sikerének egyik kulcskérdése, hogy *memnyiben veszi figyelembe az ország történelmi múltját, gazdasági adottságait és társadalmi hagyományait*. Erről később még részletesen szó lesz, most csak annyit: azon modernizációs stratégiák, amelyek importált fejlődési modellre épülnek, gazdasági válságot és politikai instabilitást eredményezhetnek. Például a sah Iránjában az 1970-es években meghirdetett ún. *fehér forradalom* az ország elitjének középhatalmi törekvéseiből táplálkozott, ugyanis Irán amerikai támogatással a Közel-Kelet vezető hatalmává kívánt válni. A fehér forradalom során Mohammed Reza Pahlavi sah tudatosan háttérbe szorította az iszlám szokásokat, és Perzsia ősi, zoroasztriánus vallására támaszkodott reformjaiban. Az iráni modernizációs stratégia más szempontból is kudarcot vallott, hiszen nem vette számításba a gazdasági adottságokat sem (pl. a vasútépítés során). A fehér forradalom ráadásul elmélyítette a jövedelemegyenlőtlenséget is, hiszen csak a sah közelében álló Amerika-barát elit vált a modernizáció haszonélvezőjévé. Ez vezetett az 1979-es iszlám forradalomhoz, amelynek élére a „*bazár*” és a vallástudósok álltak (Rostoványi, 2004, 381–388.).
- A fejlesztő állam sikerességének szükséges, de nem elégséges feltétele a *politikai stabilitás*. Ez azért fontos, mert ahogy a korábbiakban láthattuk, számos esetben éppen a fejlesztő állam borítja fel a politikai status quót, vagyis az állami fejlesztéspolitika elősegítheti a hatalmon lévő elit és az irányítottak közötti kölcsönös függőségi viszony felborulását. Szükséges hangsúlyozni az institucionalista megközelítés kiemelkedő jelentőségét is, hiszen ahhoz, hogy az állami fejlesztéspolitika hatékony legyen, megfelelő intézményrendszerre van szükség. A Kínai Népköztársaságban például számos szakértő részben annak tudja be a Teng Hsziao-ping által kezdeményezett reform és nyitás politikájának sikerességét, hogy 1978-tól kezdve az országban jelentősebb politikai válság nem fordult elő – leszámítva az 1989-es Tienanmen téri vérengzést (Haggard, 2004, 57.).
- A felgyorsult globalizáció korszakában elengedhetetlen, hogy a külső tényezők szerepét megemlítsük. A nemzetközi közösségnek – akár gazda-

ságilag, a nemzetközi fejlesztéspolitikán keresztül, akár politikai szempontból – jelentős szerepe lehet a modernizációs célkitűzések támogatásában. Ez a 21. században különösen felértékelődött a demokráciateremtéssel és az államépítéssel összefüggésben, amely főként a bukott államok kapcsán került a nemzetközi napirendre. A már említett Szudánban például a nemzetközi közösség (értsd: az Egyesült Államok és az Európai Unió) támogatta az észak-déli polgárháborút lezáró *naivasai egyezmény* aláírását, amelynek keretében a modernizációs célkitűzéseket is megfogalmazták (Huntington, 1993, 85–105.).

A fenti modellek bemutatása hozzásegítheti a teoretikusokat ahhoz, hogy az egysíkú, pusztán gazdasági megközelítést valóban multidiszciplináris szempontok váltsák fel. A fejlesztő államokkal kapcsolatos legnagyobb vitát kiváltó alapdilemmát a következő fejezetben tárgyaljuk.

A fejlesztő állam és a demokrácia kapcsolata

A fejlesztő állam nyugati és fejlődő világbeli változata közötti szembetűnő különbség a politikai rendszer demokratikus illetve antidemokratikus minősége. Nyugat-Európában a liberális demokrácia és az emberi jogok primátusa olyan alapvető értékekké váltak a 21. században, amelyeket semmilyen körülmények közepette sem lehet megkérdőjelezni. A fejlődő világban pedig az állam által irányított modernizáció általában autokratikus politikai berendezkedés (illiberális demokrácia vagy liberalizált autokrácia) mellett ment végbe. Számításba kell tehát venni, hogy a fejlesztő állam nemnyugati modellje más politikai és emberi jogi környezetben valósul meg. A sikeres fejlesztő államok, különösen néhány délkelet-ázsiai ország vezetői amellet érveltek, hogy a gazdasági modernizáció megköveteli a politikai rendet és stabilitást. A nyugati típusú demokrácia az ő értelmezésükben felforduláshoz vezet, amely nem szolgálja az állampolgárok érdekeit. A nyugati szakértők ennek éppen az ellenkezőjét állítják, vagyis hogy a gazdasági fejlődés demokratikus körülmények között sikeresebb. Nézzük meg a két állítás mögött meghúzódó érvrendszereket.

Egy 1980 és 1987 között, 82 országban végzett statisztikai kutatás rávilágított arra, hogy az adott ország demokratikus berendezkedése és a gazdasági növekedés között pozitív korreláció állítható fel, még akkor is, ha a kapcsolat nem tekinthető szorosnak (Maravall, 1995, 15–16.). Paul Brooker tizenhárom, több országra kiterjedő empirikus kutatás adataira hivatkozik, amelyek szintén azt bizonyítják, hogy a demokrácia, ha csak kis mértékben is, de elősegíti az adott ország fejlődését (Brooker, 2000, 185.).

A demokrácia egyes közvélekedések szerint magasabb gazdasági növekedést eredményez, azaz hozzájárul az ország gazdaságának fejlődéséhez. A fejlődő országok vezetői gyakran éppen a gazdasági reformokra és a strukturális átalakításra hivatkozva kifejezetten károsnak tartják a szabadságjogok elterjesztését, ugyanis a demokratizáció – érvelésük szerint – könnyen anarchiába torkollhat. A szakirodalomban ezt az elméletet a volt szingapúri miniszterelnök neve után *Li-hipotézisnek* vagy – más kifejezéssel élve – „*fejlesztési diktatúrának*” (*development dictatorship*), illetve a „*fejlesztő állam elméletének*” nevezték el. Li Kuan Ju szerint az 1970-es évektől lejátszódó ázsiai gazdasági csoda nem mehetett volna végbe demokratikus körülmények közepette, ugyanis a társadalomban mindig vannak a gazdasági átalakításban ellenérdekelte csoportok, amelyek a polgári és politikai szabadságjogok birtokában megvétőzzák az ez irányú döntéseket. A gyors gazdasági növekedéshez pedig rend szükséges, amelyet csak egy tekintélyelvű hatalom képes biztosítani.

Li Kuan Ju a következőképpen érvel könyvében: „...egy társadalom csak akkor tud (...) demokratikus politikai rendszert működtetni, ha a nép magas szintű képzettséget és gazdasági fejlődést ér el, számottevő középosztálya van, és életét már nem a pusztta megélhetésért folytatott harc jelenti.” (Li, 2003, 364.) Véleménye szerint egy elmaradott országban bevezetett gazdasági reform anarchiába torkollhat.⁶ Éppen ezért óva inti az Egyesült Államokat attól, hogy a demokráciát és az emberi jogok mindenáron való tiszteletben tartását más népekre próbálja rákényszeríteni.

Az elmélet képviselőinek leggyakrabban hangoztatott példája a világ legnépesebb országa, Kína, ahol az évi átlagos 8-10 százalékos közötti gazdasági növekedést nem követte politikai liberalizáció, ugyanis a Teng Hsziao-ping által 1979-ben lefektetett négy elv behatárolta a politikai reformok terét.⁷ Ha Kínában megszüntették volna a kommunista párt domináns szerepét, akkor ez, az érvelés logikájának megfelelően, politikai robbanást eredményezett volna.

India azonban, amely a világ legnépesebb demokráciája, közel sem ért el olyan fényes eredményeket, mint az autoritárius Kína. India ugyan demokratikus állam, viszont lakosságának kb. 25-30 százaléka él a szegénységi küszöb alatt.⁸ A Li-hipotézis egyik ázsiai támogatója, Mahatir bin Mohamed, Malajzia volt miniszterelnöke szerint a kelet-európai országok átalakulása ká-

⁶ Lásd a bukott államok kérdését tárgyaló fejezettrészt.

⁷ Teng Hsziao-ping 1979-ben fejtette ki a négy politikai alapelvet: 1. A szocialista út megőrzése; 2. Népi demokratikus diktatúra; 3. A párt vezető szerepe; 4. A marxizmus-leninizmushoz és a maói elvekhez való hűség.

⁸ Forrás: *CIA Factbook India*, 2006. Forrás: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html> (Letöltés: 2008. 02. 15.)

oszhoz és növekvő szegénységhez vezetett, ami azt bizonyítja, hogy az átalakuló országoknak célszerűbb az „*autoritárius stabilitás*” adta előnyökre alapozni a prosperitást (Mahatirt idézi: Maravall, 1995, 13–14.). A gazdasági reformok véghezvitele érdekében egy kézben kell tartani a politikai hatalmat, így elkerülhető, hogy a partikuláris érdekek, a status quo hívei megakadályozzák az átalakítást. A gazdaság átalakítása tehát szükségképpen meg kell hogy előzze a politikai liberalizációt, hiszen a demokrácia nem önmagában vett cél; ha az egyéb körülményektől függetlenül nem járul hozzá a magasabb életszínvonal létrejöttéhez, akkor káros azt ráerőltetni a fejlődő világra. Továbbá, az elmélet szószólói azt is hangsúlyozzák, hogy az erős állam a sikeres gazdasági reform elengedhetetlen előfeltétele.

Ha a fejlesztő állam modelljét a fenti érvelés alátámasztása során kívánjuk alkalmazni, kézenfekvő a kelet-ázsiai országok sikertörténetéhez nyúlni, ugyanis az 1970-es évek ázsiai gazdasági csodája valóban paternalisztikus kormányzati struktúra mellett zajlott le (Hong-jong, 2003, 36–37.). A Li-hipotézissel szemben komoly vádként fogalmazódott meg, hogy az efféle elméletek egyetlen célja, hogy legitimálják a fennálló kormányzat diktatórikus hatalmát. Li Kuan Ju azonban afrikai, ázsiai és a már említett posztszovjet térségbeli példákra hivatkozott, ahol a demokratizáció véres polgárháborúba torkollott, ami számára az autoritárius rendszer előnyös voltát bizonyítja (lásd Barr, 2000, 312.).

A gazdasági fejlődés és a demokrácia kapcsolatát vizsgáló szakirodalom empirikus kutatások segítségével cáfolja a Li-tételt. A Nobel-díjas indiai közgazdász, Amartya Sen éles bírálatokkal illeti a fejlesztő állam elméletét, ugyanis szerinte „Kína vagy Dél-Korea magas gazdasági növekedését nem tekinthetjük egyértelmű bizonyítéknak arra, hogy az önkényuralom kedvezőbb körülményeket teremtsen a gazdasági növekedéshez; mint ahogy ellentétes következtetést sem vonhatunk le abból a tényből, hogy a leggyorsabban növekvő afrikai ország, (...) nevezetesen Botswana, a demokrácia oázisa a zavaros kontinensen.” (Sen, 2003, 236.)

Az empirikus tapasztalatok elemzése révén gyakran ellentmondó következtetésekre juthatunk, ezért tanácsos az ok-okozati összefüggések vizsgálatát előnyben részesíteni. Szingapúr vagy Malajzia példái nem támasztják alá, hogy demokratikus körülmények közepette ne ment volna végbe ilyen gazdasági fellendülés. Az ok-okozati összefüggések sokkal inkább afelé mutatnak, hogy az exportorientált fejlődési út, valamint a technológia-intenzív, magas hozzáadott értékű termékek előállítására való szakosodás járult hozzá a „take-off”-hoz.

A demokráciák teljesítőképessége gazdasági válságok és éhínségek idején szignifikánsan felülmúlja az autoritárius rezsimek eredményességét. Amartya Sen a fenti idézetben Indiát és Kínát összehasonlítva hívja fel a figyelmet

az ellentmondásra: a demokratikus Indiában az utolsó éhínséget 1943-ban regisztrálták, míg Kínában 1960–61-ben, a „nagy ugrás” hibáinak köszönhetően mintegy 20 millió ember halt éhen (Sen, 2003, 278–280.). Statisztikailag bizonyított, hogy a demokráciák képesek megelőzni és kezelni az éhínség problémáját, míg az autokráciákban gyakran előfordulnak halálos áldozatokkal járó gazdasági válságok. Jelenleg a legjelentősebb éhínség Szudánban és Észak-Koreában van, mindkét ország diktatórikus berendezkedéssel bír. Azt tehát, hogy az autokráciák gazdasági szempontból előnyben lennének, empirikus kutatások nem támasztják alá, hiszen a valós ok-okozati összefüggések figyelmen kívül hagyása téves következtetések levonásához vezet. Viszont a gazdasági válságból való kilábalás megkövetelheti azt, hogy a (demokratikus) kormányzat átmeneti központosítással megerősítse hatalmát. A fejlődő országokban a gazdasági reformok és a politikai liberalizáció gyakran párhuzamosan zajlanak, így felmerül a kérdés, hogy a kettő közül melyik élvezzen prioritást. Lehet-e egyszerre kiépíteni a demokrácia és a piacgazdaság működéséhez szükséges intézményi struktúrát? A Li-tétel a gazdasági reformok elsődlegességére teszi a hangsúlyt, hangoztatván, hogy az anyagilag hátrányos helyzetű emberek többségét amúgy sem érdekli a politika, hiszen „a szegények a kenyeret választják a szavazás helyett” – fogalmazza meg gúnyosan a tézis lényegét Charles Fried (Fried, 2001, 232.). A demokrácia megteremtése tehát „luxusberuházás” az alulfejlett régiókban, amelynek gazdaságilag negatív hatásai lesznek.

José María Maravall érvelése szerint viszont a gazdasági átalakítás sikerebb demokratikusabb körülmények között, ugyanis a reformokat kezdeményező kormányzat tekintélye nem csak a gazdasági teljesítményen alapszik (Maravall, 1995, 15.). A piacgazdaság intézményrendszerének kiépítése a fejlődő országokban rövid távon számos nemkívánatos, negatív következménnyel jár, amely népszerűtlenné teheti az irányító politikai elitet. A demokratikus körülmények közepette tevékenykedő politikusok mindent megtesznek azért, hogy népszerűségük ne csökkenjen a reformok során, tehát kvázi érdekeltek abban, hogy csökkentsék a társadalomra nézve káros következményeket és hibákat. A gyors gazdasági növekedés általában növeli a jövedelemegyenlőtlenségeket, és így hozzájárulhat az autoritárius rezsimek válságához. A demokráciák sokkal hatékonyabban képesek menedzselni a gazdasági válságokat, mint a nem demokratikus kormányzatok. Huntington Dél-Európát hozza fel példaként, ahol az 1960-as, 1970-es évek fordulójára a társadalom egyre szélesebb rétegei követelték a politikai rendszer nyitását. Spanyolországban például Franco tábornok gazdasági eredményekkel kívánta stabilizálni és hosszú távon legitimálni hatalmát, ugyanakkor éppen a hirtelen bekövetkezett gazdasági növekedés teremtette meg a demokratizáció társadalmi bázisát (Huntington, 1993, 70.).

A gazdasági teljesítményre alapozott legitimáció hosszú távon az autokráciák bukásához és politikai liberalizációhoz vezethet. Minxin Pei felhívja a figyelmet a kínai gazdasági reformok ellentmondásaira, amelyek következtében a Kínai Kommunista Párt monopolhelyzete szükségképpen végéhez közeledik. A kezelhetetlennek tűnő regionális egyenlőtlenségek, a növekvő munkanélküliség és a társadalombiztosítási rendszer hiánya következtében az elmúlt években kormányellenes tömegtüntetésekre került sor, amelyeket a kommunista rendszer képtelen volt kezelni. Meglátása szerint Kína „békés felemelkedésének” rendkívül súlyos következményei lesznek, amelyek a jelenleg hatalmat gyakorló politikai rendszer válságában fognak kifejeződni (Pei, 2002, 96–109.). Sen ezenkívül azt is cáfolja, hogy a szegények rétegei egyáltalán nem érdeklődnek a politikai folyamatok iránt. Véleménye szerint a fejlődő országok kormányzatai ugyan nem tartják sokra a demokratikus értékeket, ezt azonban nem lehet a nép egészének álláspontjaként feltüntetni. Indiában, ahol jelenleg a lakosság több mint 30 százaléka a szegénységi küszöb alatt él, 1947 óta magas részvételi aránnyal tartják meg a választásokat. Indira Gandhi pártja, az Indiai Nemzeti Kongresszus 1977-ben súlyos választási vereséget könyvelhetett el, ugyanis India nélkülöző lakossága az urnákhoz járulva fejezte ki elégedetlenségét a mintegy két évig tartó rendkívüli állapottal szemben.⁹ Afrikában, Ázsiában és Latin-Amerikában nagyszámú tüntetésre került sor az elmúlt években a fennálló diktatúrákkal szemben, amelyeket a karhatalmi szervek rendszerint elfojtottak (Sen, 2003, 238–239.).

Sen elemzése mintha azt sugallná, hogy egy adott ország társadalmi csoportjai között fennálló jövedelemegyenlőtlenségeket illetve a szegénységet a demokratikus körülmények automatikusan orvosolják. A demokráciák valóban megteremtik annak a lehetőségét, hogy kezeljék és felszámolják ezen problémákat. A politikai szabadságjogok birtokában lévő egyén megélhetési problémái azonban nem oldódnak meg automatikusan, ugyanakkor hatékony eszközök állnak a rendelkezésére ahhoz, hogy a politikai elit figyelmét felhívja ezekre a problémákra.

Az elemzésből levonható az a következtetés, hogy demokratikus körülmények közepette nagyobb hatékonysággal lehet a gazdasági reformokat lebonyolítani, mint autoritárius viszonyok mellett. A szimultán politikai és gazdasági reformok sikerének előfeltétele, hogy a rendszerváltáskor kialakult ún. „negatív konszenzus” – ami a régi társadalmi és gazdasági rendszer felváltására irányul – egy „pozitív konszenzus” váltsa fel, amelyen az újonnan kiala-

⁹ Indira Gandhi miniszterelnök asszony 1975-ben rendkívüli állapotot hirdetett ki Indiában, amelynek keretében gazdasági reformok indultak a politikai és polgári szabadságjogok korlátozása mellett. 1977-ben feloldották a rendkívüli állapotot és szabad választásokat tartottak, amelyen Indira Gandhi vereséget szenvedett.

India a világ legnépesebb demokráciájaként vonult be a köztudatba, hiszen a függetlenség elnyerése (1947) óta a brit modellre épülő kétkamarás parlamentáris rendszer működik. Az indiai társadalom rendkívül heterogén nyelvi, vallási és etnikailag. A lakosság 82 százaléka a hinduizmus követője, míg 11 százaléka muszlim és kb. két-három százalékra tehető a szikhek és a keresztények aránya. India nyelvi is sokszínű, hiszen kb. 1600 nyelv és nyelvvarias létezik, azonban három fő nyelvcsaládról beszélhetünk. Északon az ún. indoárja nyelveket beszélnek (idetartozik a hindi is), míg délen az ún. dravida nyelveket használják (pl. tamil). A harmadik nyelvcsalád a tibeto-burmai ág, amely kisebb jelentőségű.

Az indiai társadalmat azonban nemcsak a vallás és a nyelv, hanem az ún. varnák is megosztják. A Rigvéda meséli el, hogy egy kozmikus őslény feláldozásával az i. e. 900–1300 között megszületett a négy varna. A társadalmi hierarchia élén álló brahminok az elitet, az értelmiséget képviselik, míg a ksatriják az irányítók és uralkodók. A harmadik varna a vaisja, akik az anyagi javak megtermelői, és végül a sódhrák, akik az előző három varnabeliek kiszolgálói. Az ún. klasszikus korszakban kialakult az ún. dzsáti vagy kasztrendszer, amely foglalkozási áganként és lakóhelyenként mintegy 3000 különféle kaszt létrejöttéhez vezetett az egyes varnákon belül. Külön csoportot alkottak az érinthetetlenek vagy páriák, akik kívül maradtak a kasztrendszeren (kasztönkívüliek), így helyzetük rendkívül hátrányos volt.

Az 1950-es az indiai alkotmány rendelkezik az egyenlőség elvéről, és a diszkrimináció valamennyi formáját megtiltja, köztük az érinthetlenséget. A (fejlesztő) állam ugyanakkor pozitív diszkriminációban részesítette az egykori érinthetetleneket (új megnevezésük: ún. jegyzékbeli kasztok, *Scheduled Castes*), és az államigazgatásban a pozíciók 22 százalékát fenntartotta számukra, vagyis nagyjából minden ötödik munkahelyet érinthetetleneknek kellett betölteni. Ez jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy felsőbb kasztokban megerősödött a hindu nacionalizmus, amely a gazdaságpolitikában inkább a közép- és felsőosztály ideológiája, szemben az Indiai Nemzeti Kongresszussal, amely inkább a szegények és marginalizálódott társadalmi rétegek képviselője.

Indiában a függetlenség elnyerése óta meghatározó az állam gazdaságfejlesztő szerepe. Számításba kell venni az indiai fejlesztő állam megítélésénél, hogy demokratikus és föderális politikai berendezkedéssel állunk szemben, amely azt jelenti, hogy az egyes tartományoknak (*state*) szabad kezük van számos fontos, többek között gazdasági kérdésben. Az indiai fejlesztő állam legsikeresebb példájaként Kerala államot tartjuk számon, ahol a kommunista párt vezetésével sikerült látványos gazdasági fejlődést, növekvő foglalkoztatottságot, csökkenő analfabetizmust elérni, miközben nem borult fel az egyes vallások közötti egyensúly. Kerala államban ugyanis muszlimok, hinduk és keresztények egyaránt élnek, méghozzá békében. A fejlesztő államnak tehát lehet szerepe a különböző vallási ellentétek tompításában.

kulő hatalmi viszonyok legitimitása nyugszik. Ha a társadalom korábban privilegizált és hátrányos helyzetű rétegei nem fogadják el a politikai és gazdasági változások szükségességét, akkor gyenge vagy bukott államok jöhetnek létre. Az iraki polgárháború jelentős mértékben annak tudható be, hogy a különböző felekezetek és etnikumok között fennálló, a Szaddám-rendszer eltávolítására vonatkozó konszenzust nem váltotta fel az új rendszer alapelveire vonatkozó egyetértés. A fejlődő országok esetén tehát rövid távon körültekintően kell eljárni a demokratizáció során, hiszen történelmi példák igazolják, hogy az ilyen típusú országok könnyen széteshetnek.¹⁰

Az ázsiai értékek és a fejlődés kapcsolata

A fejlesztő állammal kapcsolatos nem nyugati diskurzus egyik fő kérdése, hogy az állam által irányított sikeres modernizációs stratégiának vajon szükséges feltétele-e a nyugati fejlődési modell lemásolása. A nemzetközi gazdaságtannal, illetve a fejlődéstanulmányokkal foglalkozó szakértőket már évszázadok óta foglalkoztatja ez a kérdés, azonban az 1990-es évek elején a délkelet-ázsiai tapasztalatok kapcsán új megvilágításba került.

Huntington *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása* című híres könyvében elemzi a modernizáció és a nyugatosítás viszonyát. A fejlődő államok az amerikai politológus szerint a következő lehetőségek közül választhatnak: az *elutasítás* stratégiáját azon országok választják, amelyek a globalizációval szemben határozzák meg magukat, és mindenféle reformtörekvést elvetnek. Az elutasításra elsősorban olyan történelmi példákat tudunk említeni, mint Japán a 16. századtól kezdve. A *kemalizmus* stratégiájára – elnevezése nyomán – a legjobb példa a Kemál Atatürk által alapított modern Törökország, amely a hagyományoknak és tradícióknak teljesen hátat fordítva a modernizációt a nyugatosítással, a nyugati civilizáció értékeinek átvételével azonosította. A *reformizmus* modelljében a modernizáció a helyi kultúra elemeinek szintézisével párosul, vagyis nem a nyugati kultúrára épül, mint a kemalizmus esetében. Végül Huntington szerint a fejlődő országokban általánosan alkalmazott stratégia, hogy a modernizáció első szakaszában inkább a nyugati technikai és gazdasági vívmányok átvétele, míg a második szakaszban az őshonos kultúra újjáéledése jellemző. (Huntington, 1998, 105–116.) Az általános séma leggyakrabban emlegetett példája éppen a délkelet-ázsiai tér-

¹⁰ A tanulmány nyilván nem kívánja megkérdőjelezni a demokrácia felsőbbrendűségét. Pusztán amellet érvel, hogy nem szükségszerű a nyugati típusú demokrácia világméretű elterjedése. Ezzel nem kívánja alátámasztani az autoriter vezetők diktatórikus hatalomgyakorlási módszereit.

ség, ahol az 1990-es években, a gyors gazdasági fejlődést követően az ázsiai kultúra reneszánszának lehetünk szemtanúi.

1993-ban az ENSZ által Bécsben szervezett emberi jogi világkonferencián az emberi jogok univerzalizmusa kapcsán jelentős nézeteltérés alakult ki a nyugati és az ázsiai országok képviselői között. A találkozón ázsiai országok egy csoportja Kínával az élen arra hivatkozott, hogy a Nyugat kulturális imperializmust követ el, amikor az emberi jogok egyetemes jellegét hangoztatja. „Az egyéni érdekeket az állami érdekek mögé kell helyezni” – jegyezte meg a Kínai Népköztársaság külügyminisztere (idézi Barr, 2000, 311.).

Az ázsiai értékek koncepciója szerint – amelynek legfőbb képviselői a szingapúri Li Kuan Ju és a malajziai Mahatir bin Mohamed – Ázsiának Európától eltérő értékrendszere van, amit az ázsiai értékek tízpontos katalógusával is alátámasztottak. Az ázsiai értékek alapegysége a közösség és a társadalom, amelynek érdekei mindig megelőzik az egyéni jólét szempontját. Ennek következtében lehetetlenség a liberalizmus nyugati válfaját exportálni és elterjeszteni ezekben az országokban. A munkafegyelem, a szorgalom, a csapat-szellem, az erős állam elmélete, összefoglalóan a konfuciánus etika képezi az ázsiai értékek alapját¹¹ (Song, 2002, 110–114.). Li Kuan Ju szerint: „...ázsiai modell, mint olyan, nem létezik, viszont alapvető különbségek vannak a kelet-ázsiai konfuciánus és a nyugati liberális társadalmak között. A konfuciánus társadalmakban úgy tartják, hogy az egyén a család, a tágan értelmezett család, a barátok és a széles ismeretségi kör kapcsolati rendszerében él, és a kormány nem veheti és ne is vegye át a család szerepét.” (Li, 2003, 365.)

Az ázsiai értékek elméletét a nyugati országok éles kritikával illették, szerintük ugyanis a kulturális relativizmus hangoztatásának célja a kelet-ázsiai autoriter politikusok hatalmának legitimálása. Eszerint Li Kuan Ju és Mahatir bin Mohamed, akik maguk is nyugati életmód szerint élnek, az ázsiai értékek katalógusának megfogalmazásával kívánják kivédeni a polgári és politikai szabadságjogok érvényesülésére vonatkozó nyugati kritikákat. A bírálatok másik vonulata pedig arra vonatkozott, hogy Ázsia sokszínű tradíciókkal rendelkezik, amelynek következtében nem lehet kulturálisan egységesként definiálni.¹²

¹¹ Az ázsiai értékek tízpontos katalógusa valójában a neokonfuciánus tételek politikai célokra való felhasználása. A továbbiakban – az említett szerzők munkáinak terminológiáját átvéve – a konfuciánus etika, illetve az ázsiai értékek elméletét használjuk.

¹² Az ázsiai értékekkel kapcsolatos érvek és ellenérvek rendszere kapcsolódik az ún. *orientalizmus-vitához*. Edward W. Said *Az orientalizmus* című munkájában azzal vádolta a Kelet-kutatókat, hogy Európa identitását a mesterségesen megalkotott „Oriens” ellentétéként írták le. A szakirodalom az ázsiai értékekkel összefüggésben ún. *fordított orientalizmusról* beszél, ugyanis az említett ázsiai politikusok történelmi létjogosultság nélkül alakítják ki Ázsia nem létező közös identitását (Said, 2000).

Az ázsiai értékek elmélete az 1990-es évek második felében civilizációs vitákat is indukált. A Nobel-békedíjas dalai láma kategorikusan visszautasította, hogy az illiberális demokrácia ázsiai eredetű civilizációs gyökerekkel bírna. „Számos ázsiai vezető azt mondja, hogy a demokrácia és a szabadság, amely vele jár, kizárólag a nyugati civilizáció termékei. (...) Én nem osztom ezt a nézőpontot. Alapvető hitem szerint minden emberi lénynek ugyanazok az elvárásai: mindannyian boldogságot akarunk, és mindannyian megtagasztaljuk a szenvedést.” (His Holiness the Dalai Lama, 2001, 20.) A dalai láma szerint nincsen ellentmondás a buddhista tradíció és a liberális demokrácia nyugati értékei között, hiszen Buddha szerint minden ember egyenlőnek született, és „minden embernek joga van az élethez, a szabadsághoz és a boldogsághoz”. Véleménye szerint a buddhizmus és a demokrácia közös hitből táplálkozik, amelynek alapját az emberi egyenlőség elfogadása képezi. A demokrácia „humanista megközelítése” mellett érvel, amely a személyes szabadságjogok és a közösség, illetve az emberiség iránt érzett szolidaritás összeegyeztethetőségén alapul (uo. 19.).

A dél-koreai miniszterelnök, Kim De-Dzsong éles kirohanásokat intézve szembeszállt Li Kuan Juval és hangzatos érveivel a *Foreign Affairs* hasábjain. Kim De-Dzsong elutasította, hogy az ázsiai értékek antidemokratikusak volnának, vagyis azt, hogy Ázsiának a gazdasági fejlődés végett lenne szüksége erős államra, mert ellenkező esetben anarchia és káosz bontakozik ki. A dél-koreai politikus szerint Délkelet-Ázsia új gazdasági rendje megköveteli az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartását, azaz a demokrácia előfeltétele a gazdasági növekedés és kreativitás fenntartásának (Dae-jung, 1994).

Amartya Sen cáfolja, hogy az ázsiai értékek kulturális alapra támaszkodnának; sőt elutasítja a szabadság és a tolerancia nyugati civilizációhoz való kötését. Sen szerint az ázsiai értékek koncepciója visszavezethető arra a nyugati felfogásra, amely a demokráciát az európai fejlődés eredményének tekintti, és amely szerint a demokratikus tradíció nem alakult ki Ázsiában. Tévésnek tartja azt a hozzáállást, hogy el kell terjeszteni a demokráciát világszerte, ugyanis ez azt a képzetet sugallja, hogy a demokrácia kifejezetten nyugati érték. A szabadság és a tolerancia egyetemes értékek, amelynek hagyománya az emberi fejlődésben keresendő, és nem sajátítható ki egyetlen civilizáció által sem. Ázsia is rendelkezik a szabadságot és a toleranciát támogató filozófiai örökséggel, amely sajnálatos módon nem érvényesül napjainkban. Rámutat – többek között – *Konfuciusz* munkásságának sokféleségére, arra, hogy létrejöhet ellentét a család és az állam között (lásd Sen, 2003, 360–361.).

Li Kuan Ju ezzel szemben az ázsiai értékek alapját a család és az állam közötti harmóniában és az utóbbi érdekeinek elsőbbségében látta, amelyet Konfuciusz írásaira hivatkozva támasztott alá. Sen érvelése szerint „Konfuciusz

nem javasolta, hogy vakon engedelmeskedjünk az államnak” (uo. 360.), szembeszállva így a Li-tétellel. A továbbiakban hindu és muszlim gondolkodók munkáira támaszkodva bebizonyítja, hogy a szabadság és a tolerancia mindkét vallási tradícióban jelen van. Az ázsiai értékek koncepciójának érvényességét mind Ázsiában, mind Nyugaton erőteljesen megkérdőjelezzik, azonban érdemes az elmélet mögött húzódó társadalmi és politikai változásokra rámutatni.

Az ázsiai értékek elméletének háttérében az érintett államok függetlenné válását követő kezdeti nehézségek, a korábbiakban részletezett mesterséges nemzetté válási folyamat húzódik meg. A hagyományok (értsd: az ázsiai értékek elmélete) olyan eszköznek bizonyultak az államférfiak kezében, amellyel össze lehetett kovácsolni azokat a népeket, amelyek korábban nem tartoztak egy politikai közösségbe. A nacionalizmus szellemében az állam egyes tradíciókat maradinak, a fejlődést akadályozónak állít be, míg más tradíciókat a modernitással azonosít, és azokat a felzárkózás katalizátoraként tételezi. A hagyományok modernizálásával az elit az autentikus ázsiai fejlődési modell létjogosultságát hangoztatta, amely az Európától importált modernizációs stratégia és a helyi sajátosságok szintéziséen alapul (Birch–Schirato–Srivastava, 2001, 17–20.).

Délkelet-Ázsiában az autenticitás (vagyis az önálló, az európaiától eltérő fejlődési út keresése) legjelesebb képviselője Ahmed Sukarno, aki a függetlenségi törekvések során megfogalmazta az indonéz állam alapelveit, a *pancsa silát* avagy öt elvet.¹³ Sukarnónak elemi érdeke volt, hogy egy nemzetté egyesítse a nyelvileg és etnikailag heterogén szigeteket, amiben segítséget nyújtott az ősi eszméket hangoztató, ugyanakkor tetszőlegesen bármilyen modern eszmével is kitölthető *pancsa sila*. Li Kuan Ju és Mahatir Mohamed hasonló helyzetben voltak, amikor az ázsiai értékekre hivatkoztak, hiszen mind Szingapúr, mind Malajzia a maláj, az indiai és a kínai kultúrára épülő hibrid társadalmak, nemzeti összetartozás-tudat nélkül.

Az ázsiai értékek elméletének népszerűsítése napjainkban szorosan kapcsolódik a globalizáció negatív hatásai és a nyugati kultúra megjelenésének –

¹³ Az indonéziai *pancsa sila* a következő elvekre épül: egyistenhit, igazságos és civilizált közösség, nemzeti egység, demokrácia és társadalmi igazságosság. A *pancsa sila* eredetileg, más jelentéssel a buddhizmus filozófiájában fordult elő. Az indonéz *pancsa silától* meg kell különböztetni az indiait, amely 1954-ben a békés egymás mellett élés öt elveként vált ismertté, amikor India erről megállapodott a Kínai Népköztársasággal. Az indiai *pancsa sila* öt elve a következő: 1. Egymás területi integritásának és szuverenitásának tiszteletben tartása; 2. Egymás meg nem támadása; 3. Egymás belügyeibe való be nem avatkozás; 4. Egyenlőség és kölcsönök biztosítása; 5. Békés egymás mellett élés.

a térség vezetői számára nemkívánatos – következményei ellen irányuló védekezéshez. Éppen a délkelet-ázsiai gyors gazdasági fejlődés következtében váltak látványosabbá a nyugati kultúra vonásai a régió államaiban. Szingapúrban például Li Kuan Ju a tradíciók újraélesztéséről beszélt az 1990-es években, amelynek részeként – többek között – számos amerikai rajzfilmet betiltottak, mondván, hogy a szingapúri gyermekeket rossz viselkedési mintákra tanítja. Li Kuan Ju továbbá az angol nyelv háttérbe szorítását hirdette, a helyi (kínai, indiai, maláj) nyelvek és kultúrák feltámasztásával párhuzamosan (Birch–Schirato–Srivastava, 2001, 21–24.).

Az ázsiai értékek koncepciója szoros rokonságban áll az európai identitás „mi és ők” diskurzusával, amelynek eredményeként Európa, a „Nyugat” elhatárolta civilizációs értékeit az alárendelt szerepet betöltő és meghódítandó „Kelethez” képest. Ezúttal azonban a fordítottja történik: Ázsia kísérli meg a saját értékeit felsőbbrendűnek beállítani a nyugati civilizáció erkölcsi hanyatlásával szemben. Mind az ázsiai, mind pedig az európai civilizációs diskurzussal szemben ugyanaz a kritika merülhet fel: hogy mesterségesen szembeállít olyan konstruált közösségeket és értékeket, amelyek valójában kölcsönhatásban állnak egymással. Az ázsiai értékek valójában nem is annyira ázsiaiak, hanem hihetetlenül sokszínűek: szingapúriak, malajziaiak, kínaiak stb. Sőt a malajziai és szingapúri tradíciók sem egységesek: indiai, kínai és maláj alkotóelemekből állnak.

Az ázsiai értékek elmélete, mint ahogy azt a korábbiakban láthattuk, különféle ázsiai kultúrákat és vallásokat sorol egy kategóriába, pusztán azon az alapon, hogy azok különböznek a nyugati civilizációtól. Azonban a sokféle érték és kultúra egymás mellett élése ellenére Ázsiában az elmúlt évtizedekben leggyakrabban az iszlám civilizációról hallunk. Érdekes az iszlám érték- és normarendszeréről, fejlődéshez való viszonyáról szólni, és megvizsgálni a fejlesztő állam elméletét és gyakorlatát az iszlám civilizáció szem- szögéből is.

Iszlám, modernizáció és fejlődés

A nem nyugati kultúrák közül az iszlám értékrendszerét tartják a leginkább modernizáció- és fejlődésellenesnek. Egyes vélekedések szerint az iszlám világban a sikeres politikai és gazdasági reformok előfeltétele az elavult tradíciókkal szembeni hatékony fellépés.

A társadalomtudománynak Max Weber óta vissza-visszatérő alapkérdése, hogy mi az oka az európai civilizáció sikerének és a kapitalista szellemiség kialakulásának. Weber kulturális determinizmusa szerint a protestáns etikának köszönhető, hogy Nyugat-Európában az ész hatalma irányítja az

emberi kapcsolatokat. Ázsia országai alkalmatlanok a modernizációra, ugyanis az ott uralkodó kulturális és vallási beállítódás a tradíciók megtartásának kedvez, amelyekre nem lehet sikeres felzárkózást alapozni. Az iszlám Weber számára egy olyan civilizáció magját alkotja, amely nem képes a modern világ követelményeihez alkalmazkodni, így szükségképpen a nyugat-európai fejlődés antitézise. „Ám ez a részben orgiasztikus, részben misztikus, de a mindennapokon mindig kívül eső és irracionális vallásosság, valamint annak – nagyon egyszerű volta folytán hatékonyan propagálható – hivatalos, teljesen tradicionalista mindennapi etikája olyan vágányokra tereli az életvitelt, amelyek végeredményben éppen a módszeres puritán életvitellel – és a világba beilleszkedő aszketikus életmetodika minden fajtájával – ellentétes irányba vezetnek. Ellentétben a zsidósággal, itt hiányzott az átfogó törvényismeret követelménye, és hiányzott a kazuisztikán iskolázott gondolkodás is, amelyből a zsidóság „racionalizmusa” táplálkozott.” (Weber, 2005, 314.) Az iszlám civilizációt Weber szerint tehát az különbözteti meg a zsidó-keresztény kultúrköröktől, hogy a mindennapi élet nem a racionális döntéseken alapszik, vagyis a világ ezen része nem despiritualizálódott. Weber számára a római katolikus vallás is egyfajta maradiságot testesített meg, amelynek képviselői évszázadokon át képtelenek voltak a modern világhoz való alkalmazkodásra.

Weber kulturális-determinisztikus előfeltevéseit megcáfolta a történelem, mégis, a modern nyugati társadalomtudományok egyik axiomatikus beidegződésévé váltak. Többek között a neves társadalomtudós, Ernest Gellner is képtelen kilépni a weberi terminológiából: szerinte ugyanis az iszlám fejlődéstörténetét olyan ciklikusság jellemzi, amely nem a változások motorja, hiszen a társadalom a reformokat követően mindig ugyanabba a kezdőpontba érkezik vissza. Gellner szerint: „A tradicionális iszlám története (...) egy folyamatos vagy folyamatosan visszatérő, de mindig visszajára forduló reformáció története: a puritán impulzus az ellentétes társadalmi igények hatására mindig az ellenkező irányzatnak nyitott teret.” (Gellner, 2004, 23–23.) Engels munkásságát idézve megállapítja, hogy a vallási lepelben mutatkozó konfliktusok a Keleten nem vezettek társadalmi változásokhoz. Kétségtelen, hogy a 10. századig fénykorát élő arab-izlám birodalmon úrrá lett a stagnálás és hanyatlás állapota, amely kb. a 18. század végéig az iszlám civilizáció jellegzetessége maradt.

Vajon biztos, hogy a ciklikusan ismétlődő fejlődés, azaz a stagnálás oka az iszlámban keresendő? Weber, Gellner, sőt Marx is összefüggést látott a gazdaság helyzete és a társadalom vallási kötődése között. Szerintük az ipari fejlődés kibontakozásával és az urbanizációval párhuzamosan megszűnik a vallás kitüntetett szerepe. Egy társadalom vallási orientációjának egyedüli motivációja a szociális igényekben keresendő, amint ezen problémák meg-

szűnnek, úgy a vallás is elveszíti a közösség életében betöltött korábbi szerepét (Deegan, 2005, 27.). A keleti despotizmus és az ázsiai termelési mód összekapcsolása mélyen beleivódott a közgondolkodásba, és olyan igazság alapját képezi, amely mindenféle történelmi háttér nélkül elfogadottá vált a teoretikusok körében.

Marx híres mondása szerint az elmaradott országok ugyanazt a fejlődési utat járják be, mint korábban a fejlett iparosodott országok. Az unilineáris fejlődési modell képviselői szerint egyes országok előrébb tartanak a fejlődésben, mint más államok, de a fejlődő világ modernizációja ugyanahhoz a kimeneteli eredményhez fog vezetni, mint amihez Nyugat-Európa átalakulása vezetett. Egyes vélekedések szerint a modern társadalom sajátosságaihoz hozzátartozik a demokrácia és a szekularizáció is, amely nélkül nem képzelhető el sikeres fejlődés. A történelmi tapasztalatok azonban éppen azt mutatják (különösen a délkelet-ázsiai példák), hogy modernizáció egy, a nyugatitól teljesen eltérő kulturális kontextusban is lejátszódhat, de a végkimenetele nem vezet a nyugati társadalmi struktúra kialakulásához. „Ha gazdaságilag sikeres akarsz lenni a modern világban, a megoldás egyszerű – legyél zsidó, legyél indiai, de mindenekfölött, legyél kínai” – jegyzi meg szellemesen Zakaria (Zakaria, 2003, 53.).

Napjainkban éppen visszajára látszik fordulni az a gondolkodás, amely szerint a keleti kultúrák antimodernisták, és képtelenek a fejlődésre. Bizonyos országok gazdasági sikereit és politikai változásait éppen a nyugatitól eltérő kulturális háttér, az utánzás helyett az autenticitás magyarázza. Zakaria hozzáteszi, ha a siker záloga az indiai, zsidó vagy kínai kultúra, akkor mivel magyarázzuk India, Izrael és Kína gazdasági viszonyosságait. Szerinte a délkelet-ázsiai fejlődés oka nem Konfuciusz, hanem Li Kuan Ju (uo. 54.).

Seymour Martin Lipset empirikus kutatásai szerint a történelemben negatív kapcsolat alakult ki a katolicizmus, az ortodox kereszténység, az iszlám, a konfucianizmus és a demokrácia között, míg a protestantizmus és a demokrácia pozitív korrelációt mutat (idézi: Hunter, 2005, 14.). John Waterbury egyenesen amellett érvel, hogy a közel-keleti kultúra és az iszlám együttesen olyan kontextust idéztek elő, amely hátráltatja a demokratikus pluralizmus kibontakozását. Szerinte a regionális kultúrán és a vallási gyakorlaton „túl kell lépni” ahhoz, hogy megvalósuljon a Közel-Kelet demokratikus átalakulása. Nem támogatja, ha a demokratizáció a lokális tradíciók bázisán megy végbe, számára csak a nyugati típusú demokrácia az elfogadható (Waterbury, 1994, 33.).

Nem Waterbury az egyetlen, aki a hidegháborút követően az iszlámot a liberális demokrácia antitéziseként állította be. Napjainkban a kulturális determinizmus iskolájának két legfőbb képviselője Samuel P. Huntington és az orientalisták doyenje, Bernard Lewis. Huntington szerint „a 19. század vé-

gétől kezdve folyamatosan ismétlődő jelenség, hogy a liberális demokrácia képtelen gyökeret verni a muzulmán társadalmakban. Ennek a kudarcnak az oka részben az, hogy az iszlám kultúra ellenségesen viszonyul a nyugati liberális eszmékhez.” (Huntington, 1998, 180.) Huntington utal az elemzők azon álláspontjára, amely szerint két kultúra ellenséges a demokráciával szemben: az iszlám és a konfucianizmus.

Ahhoz, hogy eldöntsük, a fenti állítás helyes-e, három kérdést kell megvizsgálni. Az első, hogy a tradicionális iszlám és a konfuciánus eszmerendszerek mennyiben ellentétesek a demokrácia alapértékeivel. A második, hogy a gyakorlatban megakadályozták-e a demokrácia elterjedését az adott társadalomban. A harmadik, hogy várható-e a közeljövőben a két kultúra változása olyan irányban, hogy támogassák a demokratizáció folyamatát (Huntington, 1993, 300.). Huntington egyöntetűen megállapítja, hogy a szakértők között konszenzus van abban, hogy a tradicionális konfucianizmus nem demokratikus – illetve antidemokratikus. „A ’konfuciánus demokrácia’ egyértelműen fogalmi ellentmondás. Nem világos azonban, hogy az ’iszlám demokrácia’ is az-e.” (Uo. 307.) Az iszlámban szerinte egyszerre vannak jelen a demokráciával ellentétes és az azzal összeegyeztethető tendenciák, de eddig az iszlám világban csak Törökország volt képes hosszabb ideig demokratikus berendezkedést fenntartani. Törökország tehát inkább egyfajta kivétel, mintsem valamiféle szabály. Számos ország próbálkozott a térségben demokratizációval, de az rendszerint kisiklott.

Huntington tehát akarva-akaratlanul is a kulturális determinizmus mellett teszi le a voksát. Többször is említi munkáiban, hogy a demokratizáció harmadik hulláma elsősorban a dominánsan katolikus vallású országokhoz kapcsolható, és kimutatta, hogy ahol csökkent a lakosságon belül a nyugati keresztények aránya, ott az autoritárius tendenciák erősödtek fel. Libanon kapcsán például felületesen megállapítja, hogy amint a muszlimok többségbe kerültek az országban, a nemzeti paktumra épülő demokrácia azonnal összeomlott, mintha ebben nem játszottak volna szerepet gazdasági, világpolitikai vagy egyéb események. Huntington erőteljesen leegyszerűsíti a közkeletű események tárgyalását, és átveszi a nyugati politikusok többségének sztereotípiáit: lehet, hogy elméletben kompatibilis egymással az iszlám és a demokrácia, a gyakorlatban azonban nem – véli a neves politológus (Huntington, 1993, 308.), oldalakkal később pedig leszögezi, hogy néhány évtizede a katolicizmust is a fejlődés egyik akadályaként emlegették, ami mára a katolikus egyház irányváltása következtében megváltozott. *A civilizációk összezsugorodása és a világrend átalakulása* című bestsellerében az iszlám és az erőszak összefonódását vizsgálja, aminek okát a muszlimok „nehezen kezelhetőségében”, továbbá az iszlám militarista jellegében véli felfedezni. A muzulmánok szerinte vonzódnak az erőszakhoz, amely feltevés az Edward W.

Said által felírt *tradicionális orientalizmus* beidegződései közé tartozik¹⁴ (Huntington, 1998, 440.).

Huntington nézőpontjával szemben számos kritika hozható fel. Egyrésztől nem tisztázza, mint ahogy általában a legtöbb szerző nem teszi, hogy mit ért iszlám alatt. Megjegyzi azonban, hogy az iszlám egy komplex rendszer, amelyet nem lehet egyetlen tényezőre leegyszerűsíteni (Huntington, 1993, 310.). A könyv azt a benyomást kelti, mintha a szerző szinonimaként használná az iszlámot az iszlamizmussal, illetve az iszlám fundamentalizmussal. Az iszlamizmus radikális irányzatai – ahogy az a későbbiekben bemutatásra kerül – valóban ellentétesek a demokráciával, de az iszlám alatt érthetjük akár az iszlám jogrendszert, akár a születőben lévő muszlim közösség gyakorlatát (lásd pl. a medinai alkotmányt), illetve a különböző dinasztiák történetét. Az iszlám civilizáció egyik jellegzetessége éppen abban keresendő, hogy az iszlám egyszerre tölti be a vallás, a kultúra, az etikai normarendszer alapjait, és minden részletre kiterjedő társadalom- és gazdaságelmélete van (Rostoványi, 1998, 27–35.).

Noah Feldman szerint például az iszlámot nem is lenne szabad egyes számban használni, hiszen az iszlám minden egyes hívő számára mást és mást jelent a gyakorlatban. A hívő által autentikusnak tekintett iszlám természetesen mindig csak egyetlen formát ölthet, hiszen számára az az „igazi” iszlám (Feldman, 2003, 21.). Az iszlám komplex rendszerében, attól függően, hogy mit értünk iszlám alatt és hogy hogyan határozzuk meg a demokrácia fogalmát, azzal összeegyeztethető és azzal összeegyeztethetetlen elemeket is találunk (lásd Huntington tézisé). A demokrácia és az iszlám olyan „mobil ideológiák”, amelyek univerzálisak, rugalmasak és egyszerűek, vagyis viszonylag könnyen érthetőek. A két egyetemes eszme találkozása pedig könnyen előidézheti hibrid formák (akár iszlám demokrácia) kialakulását (uo. 32.).

E helyütt elkerülhetetlen kitérni Bernard Lewis álláspontjára, akinek munkássága óriási befolyással bír a szakértőkre és a politikusokra egyaránt. Lewis egyik legutóbbi munkájában az iszlám és a modernitás közötti „összecsapással” foglalkozik, könyve lenyűgöző történelmi áttekintést ad Európa és az iszlám történelmi találkozásáról.¹⁵ *What went wrong?* (kb. Mi romlott el?) – teszi fel a kérdést könyvének címében Lewis. Az iszlám mind elméletben, mind gyakorlatban igen rosszul fest, ha a nyugati demokráciákkal kívánjuk össze-

¹⁴ Said szerint ilyen beidegződések például: a muszlimok szexuális túlfűtöttségébe vetett hit, a keleti ember erőszakosságának és irracionálisának feltételezése stb.

¹⁵ A Bernard Lewis felé irányuló kritika ellenére értékes munkájára többször is fogunk hivatkozni, ugyanis kiválóan ragadja meg azt, hogy a muszlim társadalmakat miért nem lehet európai fogalmakkal leírni.

hasonlítani, szemben a kereszténységgel, amely kifejezetten pozitív képet mutat. „Az iszlám történelmében semmi olyan nincsen, ami megfeleltethető lenne a más vallásúak és a nem hívők Nyugaton lezajlott emancipációjának, elfogadásának és integrációjának...” – véli Lewis (Lewis, 2002, 114.). Álláspontja szerint Bécs második sikertelen ostroma, azaz 1683 óta az iszlám nem képvisel haladó erőt a világban, a muszlimok pedig veszélyeztetve érezték magukat a nagy keresztény birodalmak árnyékában. Lewis szóhasználata néhol félrevezető, ugyanis számtalanszor használja a keresztény birodalom vagy keresztény Európa terminusokat, amely fogalomhasználat a szekularizációt követően nem állja meg a helyét. Napóleon 1798-as egyiptomi expedíciójától kezdődően a Közel-Keleten megindultak a reformok, a modernizáció ekkor lényegében egyet jelentett a nyugatosítással, amely azóta kisiklott próbálkozásnak minősíthető. A nyugati megfigyelő számára – Lewis szerint – napjaink iszlám világának jellegzetessége a szabadság nyugati formájának hiánya, illetve az a tény, hogy a közel-keleti állampolgárok önkényuralmi rendszerekben élnek, a muszlim nőket pedig elnyomja a férfitársadalom. A szerző a közel-keleti államok alulfejlettségének okát szinte kizárólag kulturális tényezőkre vezeti vissza, figyelmen kívül hagyva a politikai és gazdasági feltételeket. Könyvének konklúziója azt sugallja, hogy napjainkban a muszlimokon múlik, hogy a Közel-Kelet visszanyerje középkori hatalmi szerepét, és hogy újra a tudományok központja legyen. Manapság a térséggel kapcsolatosan a nyugati átlagember emlékezetébe az öngyilkos merénylő képe vésődött be – véli a szerző (uo. 159–160.).

Lewis tehát szinte teljesen figyelmen kívül hagyja, hogy a Közel-Kelet nem „elszigetelt világ”, amely politikai és gazdasági szempontból függetleníthető lenne például az Egyesült Államok külpolitikájától, vagy az aszimmetrikus világgazdasági interdependenciáktól. Mindazonáltal jelen sorok szerzője azt sem kívánja azt sugallni, hogy a kulturális és vallási kontextusnak semmilyen szerepe nincs egy adott társadalom modernizációjában. A korábban idézett szerzők is rámutattak, hogy a kulturális tényezők jelentősége vitathatatlan, ugyanakkor a determinista, egydimenziós nézőpont leegyszerűsítésnek tekinthető.

Ali Mazrui – aki elsősorban Fekete-Afrikáról írott munkáival hívta fel magára a figyelmet – tételesen cáfolta a nyugati értékek mítoszát. Tanulmányában vitába száll azzal a tézissel, hogy az iszlám kultúra és vallás értékei a fejlődés akadályozó tényezői lennének. A Nyugat nem képes felismerni, hogy „*liberális mítológiában*” él, amelytől a gyakorlat igen távol áll. Példaként az Egyesült Államokban is teret nyerő cenzúrát hozza fel, amelynek maga Mazrui is áldozatul esett, amikor a vele készített tévéinterjúban azt kérték tőle, hogy a líbiai Moammar al-Kaddáfí negatívabb árnyalatban tüntesse fel és jelentse ki, hogy Líbia terrorizmust támogató ország (Mazrui, 1997, 122.).

A nyugati médiában nem illik – többek között – Izraelt és a cionizmust bírálni, így bizonyos nézőpontokat eleve mellőznek a köztudatból. Elismeri, hogy a muszlim kultúra nem mindig járult hozzá a „közjó” megvalósulásához, ugyanakkor sohasem süllyedt olyan mély szintre, mint a nyugati kultúra. A muszlimok sohasem hoztak létre kivégzőtáborokat, mint a nácik, sohasem hódítottak olyan brutális erőszakkal, mint ahogy Európa az amerikai földrészen. Az iszlám kultúra nem ismeri a sztálini önkényuralmat, a kambodzsai népiirtást, a dél-afrikai apartheid rendszert, vagy akár az afroamerikaiakkal való kegyetlen bánásmódot sem (uo. 127.).

Mazrui elfogadja a kultúra és a vallás modernizációs szerepét, ugyanakkor a fenti szerzőkkel ellentétben, arra hívja fel a figyelmet, hogy az iszlám értékek is legalább olyan „jók”, mint a nyugati értékek. Mivel magyarázhatjuk azt, hogy Afrika legnépesebb városában, Kairóban alacsonyabb szintű az utcai erőszak, mint például Johannesburgban? Mi az oka annak, hogy a muszlim többségű országokban a lakosság kisebb százaléka kapja meg a HIV-vírust? Mazrui válasza erre az iszlám, amely a humanista alapelveket (*human principle*) tekintve sokkal előrébb jár, mint a Nyugat (uo. 132.). A nyugati civilizáció a demokratikus értékek legfőbb szószólója, ugyanakkor nem képes az olyan alapelvek gyakorlati átültetésére, mint a társadalmi biztonság előmozdítása vagy a család szentségének megtartása. A kulturális tényezők tehát fontos szerepet játszanak egy adott civilizáció fejlődésében, ugyanakkor nem választhatók le a történelem menetéről sem.

Az iszlám vallásnak, illetve kultúrának valóban lehet semleges vagy akár pozitív szerepe egy ország modernizációjában, de nem szabad maradéktalanul elfogadni Mazrui álláspontját sem. Az elmúlt években például éppen abban az Iránban terjed egyre inkább a HIV-vírus, amelyik Khomeini ajatollah szerint a legtökéletesebb iszlám állam formáját öltötte. Vajon az iszlám értékek mégis negatív szerepet játszanak egyes országok sorsának alakulásában?¹⁶ Jelen tanulmány amellettt érvel, hogy a kultúra és a vallás fontos tényezői a fejlődésnek, de nagyon gyakran túlértékeljük a szerepüket (lásd Huntingtont), ami téves következtetések levonásához vezet.

¹⁶ Az iszlám vallásnak az iszlám civilizációban betöltött szerepéről hatalmas viták folynak. Egyes, főként az orientalizmus eszköztárából merítő elméletek az iszlám világ országainak fejlődési válságáért csak az iszlámot okolják. Az interdiszciplináris társadalomtudományokra építő szakértők a kisiklott modernizáció hátterében nemcsak a hagyományokat, hanem a globalizáció negatív hatását, a gazdasági marginalizációt, a politikai rendszer önkényuralmi jellegét is számításba veszik.

Az etatista modernizációs kísérletek kudarca és az iszlám reneszánsz

Az iszlám vallás és kultúra, szemben az európaival és más nemnyugati tradíciókkal nem ismeri a köz- és a magánszféra kettéválasztását. Az iszlám szerint az egyén nem mint individuum, hanem csak mint az őt körülvevő közösség (törzs, klán, rokonság) része értelmezhető (lásd N. Rózsa, 2004).¹⁷ Az iszlám civilizációban, akárcsak Ázsia más részein a retradicionizációnak és az iszlám vallás reneszánszának lehetünk szemtanúi az 1970-es évektől kezdve, amiben jelentős szerepe van az állami fejlesztéspolitika kudarcának. Az 1960-es, 1970-es évek fordulóján a Közel-Keleten és Észak-Afrikában zsákutcába jutott a több mint másfél évszázada követett fejlődési modell. A modernizációs válság hátterében éppen a második világháborút követő, az állam gazdaságfejlesztő szerepére építő ún. etatista modell állt, amely nem tudott választ adni a gazdasági problémákra. A modernizációs válság összekapcsolódott az identitásválsággal, a hatalmi és ideológiai vákuummal, amely a politikai iszlám megélénküléséhez, illetve retradicionizációhoz vezetett. A következőkben vázlatosan áttekintjük a közel-keleti etatista modernizációs kísérleteket.

Az iszlám civilizáció szempontjából meghatározó dátum 1798, amikor Napóleon hadseregének élén megérkezett Egyiptomba. A napóleoni expedícióval kezdetét vette a „szellemi megújulás”, majd Európa részéről megjelent a Közel-Kelet kolonizálásának szándéka is. A 19. század során az arab világ megismerkedik a modern nyugati értékekkel, értékrenddel és a nyugati eszmékkel is. Ezen eszmék közül kettő volt történelmi jelentőségű: a szocializmus és a nacionalizmus. Az arab nacionalizmus a 19. század második felében születik meg, és kezdetben főleg Szíriára és Egyiptomra korlátozódik. Az eszme igazán a második világháborút követően került az arabközi politika középpontjába, abban az időszakban, amikor ezen országok elnyerik függetlenségüket, és megindulnak egy sajátos „szocialista fejlődési” úton. Furcsa módon tehát 1945-től kezdve az arab nacionalizmus és a szocializmus, valamint az iszlám értékek egymással szorosan összefonódva jelentkeztek. Ebben szerepet játszott a hidegháborús légkör és az el nem kötelezettek mozgalmának létrejötte is. E periódust nemcsak *arab/islám szocializmusnak*, hanem radikális arab nacionalizmusnak is nevezik (Goldschmidt, 1997, 172–368.).

A Közel-Kelet és Észak-Afrika országai azonban egymástól eltérő, a nemzeti sajátosságokat magukon viselő fejlődési utakat jártak be, ezért a foga-

¹⁷ A korábban elemzett ázsiai konfucianus tradíciónak szintén egyik lényeges vonása a közösségi szemlélet fontossága.

lomhasználat terén rendkívül konfúz viszonyok alakultak ki. Egyrésztől kialakult az *arab szocializmus* az 1950-es évek Egyiptomában, másrésztől az *algériai szocializmus*, a *libiai szocializmus*, és az ún. *baathizmus* eszméje főleg Szíriában és Irakban. Emellett Jemen és Szudán is szocialista irányvonalat vett át. Miben áll a hasonlóság és miben nyilvánulnak meg a különbségek ezen ideológiák és politikák között?

A hasonlóságok a következők:

- A régió valamennyi országa hangot adott egy sajátos *harmadikutas fejlődési stratégia* primátusának (Rostoványi, 1987, 282.). Ez két dolgot jelentett: egyrészt elhatárolták magukat a nyugati típusú kapitalista modelltől, valamint elvetették a marxizmus–leninizmuson alapuló szocialista fejlődési utat. Így szükségképpen a különböző szocializmusok nem azonosíthatóak a Szovjetunió és csatlósai fejlődésével. Másrészt e harmadikutas fejlődési koncepcióban a nemzeti jellegzetességeknek is elsőbbséget biztosítottak, innen az „algériai”, „libiai”, „arab” jelzők.

- Az államszocializmus az *iszlám civilizáción belül* fejlődött ki, ez a sajátosság még akkor is rányomja a bélyegét a szocialista modellre, ha nem a valóság hangsúlyozódik ezen elméletekben (Rostoványi, 1998, 140–147.). Többségükben ugyan szekuláris indíttatású ideológiák, de mégis hivatkoznak az iszlámra. Az elméletek kidolgozói történelmi példákat hoznak annak igazolására, hogy az iszlám és a szocializmus egyazon eszmerendszer.¹⁸ Az ellentmondás feloldásának kulcsa abban rejlik, hogy a térség gondolkodói az iszlámra nemcsak mint vallásra, hanem mint civilizációs-kulturális örökségre, társadalmi érték- és normarendszerre hivatkoznak. Maga az iszlám tehát rokon vonásokat mutat a szocializmussal.

- A fejlődés harmadik közös eleme, hogy a szocializmus-koncepciók az *idegen hatalommal, elnyomással szemben kibontakozó a függetlenségi harc* kontextusában jelennek meg. Igaz ez például a *nasszerizmus* kialakulására, amelynek formálódásában nagy szerepet játszott a Szezi-csatorna államosítása és az

¹⁸ Például az iszlám öt pillére közül az egyik egyértelműen szocialisztikus vonásokat mutat: a *zakát* vagy szegényadó, amelynek keretében a hívő vagyonának egy meghatározott százalékát a közösség, a szegényebbek támogatására fordítja, a rászorulókhöz pedig az országot átszelő mecsethálózaton keresztül jut el az adomány. Maga az iszlám alapvetően minden embert egyenlőnek ismer el, és mind a Koránban, mind a *szunnában* (hagyomány) fellelhetők a szocialisztikus, egalitáriánus etikai normák és értékek, amelyek átszövik a muzulmán ember, a *homo islamicus* gondolkodását.

angolok kiűzése. Ugyanez a helyzet Algériában, ahol 1954-ben a gyarmatosító Franciaországgal szemben nyolcéves háború vette kezdetét. Az 1958-as iraki Karim Kasszem-féle forradalomban a kommunista mozgalomra való utalás a szlogenek szintjén is megjelent.

- Az előző pontból következik, hogy a térség országai a szocializmusra mint sajátos *modernizációs stratégiára* tekintettek, olyan ideológiának vélték, amely a duális társadalmi-gazdasági szerkezetből való kiutat jelenti, ugyanis egyszerre létezik egy modern, piaci viszonyok közepette működő szektor, és egy tradicionális, az önellátásra termelő szektor, amely sajátos feszültséget eredményez. A dualizmus felszámolása egyik legjobb eszközének az állami tulajdon növelését, vagyis az államosítást tekintették (Szentés, 1995, 503–506.). A nyolcvanas évekre bebizonyosodott, hogy a problémákat ez sem orvosolja.

A szocializmus-koncepciókban jelentkező különbségek gyakorlatilag az eltérő nemzeti sajátosságokra vezethetők vissza. Ezek a következők:

- A *libiai szocializmus* alapelveit Moammer al-Kadhafi fekteti le, aki a szocializmust az általa megfogalmazott „*harmadik egyetemes elmélet*” gazdasági bázisának nevezi. Könyvében a gazdasági problémák fő forrásaként a bérrendszert nevezi meg: „A végső megoldást az jelenti, hogy megszüntetik a bérrendszert, s felszabadítják az embert a rabszolgaság alól, visszatérnek a természetes alapokhoz. (...) A természetes törvény hozta létre a természetes szocializmust, mely a gazdasági termelés elemeinek egyenlőségén alapszik, ez biztosította az egyének számára a természet javainak megközelítőleg egyenlő elosztását.” (Kaddáfi, é. n., 66–67.) Politikai síkon ún. népi kongresszusok és népi bizottságok felállítását szorgalmazza, amely a nép közvetlen, alulról jövő kezdeményezéseit és a főhatalom feletti ellenőrzését segíti elő (uo. 37–41.). A libiai szocializmust más néven iszlám szocializmusnak is nevezik, erre utal Kadhafi művének címe is (*A Zöld Könyv*), ugyanis a zöld az iszlám szent színe, habár a vallásról nagyon keveset olvashatunk a műben. 1977-től a népi kongresszusok mintájára szervezték át az államapparátust, amely még ma is érvényben van.

- Az *arab szocializmus* vagy *radikális arab nacionalizmus*¹⁹ az 1950-es évek Egyiptomára jellemző. Nasszer 1962-ben terjesztette be az ún. Nemzeti Chartát, amelyben lerakta a szocialista fejlődési út alapjait. Ennek keretében széles körű államosítási hullám indult, a munkások nagyobb beleszólást kaptak a gyárak irányításába, a legégetőbb kérdés pedig a földreform volt, mely-

¹⁹ Lényegében a nasszerizmus ideológiája.

nek keretében felszámolták a monopolisztikus viszonyokat, és létrejött egy széles kisbirtokosi rendszer (J. Nagy, 1997, 123.). A reformfolyamat az 1967-es hatnapos háborút követően mély válságot élt át, az 1970-es években pedig átadta a helyét a „nyitás” politikájának.

- Az ún. *baathizmus* eszméje Szíriában és Irakban alakult ki, és 1963-ban egyszerre jutott hatalomra a két országban. Az eszme az Arab Újjászületés Pártjához kötődik (Baath Párt), amely az 1950-es évektől kezdve szocialista irányt vesz, ami az új elnevezésben is kifejezésre jut (Arab Újjászületés Szocialista Pártja). A Baath Párt alapító tagja, Michel Aflak a következőképpen érvel: „Nem gondoljuk, hogy lehetséges lenne az arab egység és a szocializmus szétválasztása. Az arab egység magasabban áll az értékek fokmérőjén és haladóbb eszme, mint a szocializmus.” (Aflak, 1970, 218.) A baathizmus lényegében ugyanarra a társadalmi bázisra támaszkodott, mint a nasszerizmus, tulajdonképpen egymás riválisai voltak az arabizmus központjának megszervezésében. A Baath Párt hármas jelszava: szabadság, egyenlőség és szocializmus, amely a nacionalizmus és a szocializmus összeegyeztethetőségére utal. Mind a nasszerizmus, mind a baathizmus, habár fontos szerepet szántak az iszlámnak, alapvetően szekuláris indíttatású politikát képviselt. A párt iraki és szíriai szárnya egymással rivalizált, így nem voltak képesek az együttműködésre.

- Az *algériai szocializmus* a nyolcéves nemzeti felszabadító háborút követően vált uralkodó ideológiává, amely az idegen elnyomás, kizsákmányolás elleni küzdelmet és egy igazságosabb társadalmi légkör megteremtését tűzte ki célul. Ahmed Ben Bella, Algéria elnöke 1962 és 1965 között egy 1964-es tanulmányában a következőket hangoztatta: „A gazdasági reform, a fejlődés, a szolidaritás, a béke olyan kérdések, amelyeket nem győzők hangsúlyozni az új Algériával kapcsolatban.” (Ben Bella, 1970, 257.) 1965-től kezdve Bumedien vette át a hatalmat; a hatalomátvétel nyomán sor került a szocializmus elméletének részletes kidolgozására. 1976-ban terjesztették be a Nemzeti Chartát, amelynek kapcsán nagy vita folyt az iszlám és a szocializmus összeegyeztethetőségéről; végül mindkettő szerepet kapott az elméletben. A gyakorlatban főleg a kőolaj- és földgázipar államosításával hajtották végre a reformokat, amelyek az 1980-as évek végéig maradtak állami tulajdonban (J. Nagy, 1997, 126–128.).

A fentiekben részletezett modernizációs kísérletek, vagyis a közel-keleti és észak-afrikai fejlesztő államok nem tekinthetők sikeres modelleknek. Ebből azonban nem azt a téves következtetést készülünk levonni, hogy a fejlődő országokban nem kívánatos a fejlesztő állam modellje. Éppen ellenkezőleg: a kudarc politikai-gazdaságtani összefüggéseire mutattunk rá. Ráadásul az 1980-as években induló neoliberális reformok a Közel-Keleten még súlyosabb válságot idéztek elő.

Összefoglalásképpen felsoroljuk, hogy milyen okai vannak a modernizációs válságnak, hiszen a közel-keleti példákból általános következtetések vonhatók le.

- A közel-keleti nacionalizmusok képviselői minden igyekezetük ellenére sem tudták összeegyeztetni a Nyugatról importált fejlődési modellt az iszlám hagyományaival. A modernizáció és a nyugatosítás közé ugyan nem tettek egyenlőségjelet, a helyi tradíciókat mégis háttérbe szorították. A valóságban csak az a modernizációs stratégia lehet sikeres, amely valamilyen szinten figyelembe veszi a helyi kontextust. A délkelet-ázsiai sikeres gazdasági modernizáció háttérében éppen a konfuciánus tradíciók és a nyugati modell sikeres ötvözése állt.
- Az etatista fejlesztéspolitika jelentős mértékben hozzájárult az identitásválság kialakulásához, és végső soron az iszlám hagyományainak előretöréséhez.
- A szekuláris modernizációs törekvések kudarca a politikai rendszerek általános válságával, illetve hatalmi és ideológiai vákuummal is párosult.
- A magas katonai kiadások, illetve a katonaság túlzott gazdasági és politikai szerepe hátráltatta a fejlesztő állam hatékony működését. A közel-keleti és észak-afrikai államok militarizáltsági foka valamennyi Európán kívüli állam militarizáltságának szintjét meghaladja.
- A külső tényezők kifejezetten kedvezőtlenek voltak a közel-keleti államok számára. A hidegháborús rivalizálás, illetve az 1970-es évek világgazdasági válsága hátrányos körülmény- és feltételrendszert jelentett a közel-keleti és észak-afrikai országok számára.

Konklúzió

A fentiekben három, szervesen összefüggő probléma köré csoportosítva mutattuk be a fejlesztő államokkal szemben felmerülő kihívásokat az Európán kívüli régiókban.

1. Az Európán kívüli államok többsége heterogén, ún. *multiethnikus* vagy *multikulturális állam*. Az állami fejlesztéspolitika elősegítheti a fejlődő ország állam- és nemzetépítését, ugyanakkor bizonyos esetekben éppen ellenkezőleg, hátráltathatja azt. A szervesen, az európaiktól eltérő nemzetfejlődés egyik szükségszerű következménye is az univerzális igénnyel fellépő állam, amely összekovácsolja azon népeket, amelyek eddig nem éltek egy politikai közösségben. Az antidemokratikus berendezkedésű államokban azonban előfordulhat, hogy a fejlesztő állam államkudarcot okoz (*state failure*).

2. A fejlődő országokban az állam gazdasági beavatkozása nem a Nyugaton kialakult liberális demokráciákban, hanem *illiberális demokráciákban*, vagy *liberalizált autokráciákban* megy végbe. Noha az Európán kívüli régiókban megnőtt a parlamentáris demokráciák száma, ez nem jelenti a liberális demokrácia világméretű elterjedését. Hosszú távon is számolni kell azzal a ténnyel, hogy Ázsiában, Afrikában és Latin-Amerikában nem demokratikus kormányzati formák alakulnak ki. A Li-tézis egyenesen szembefordul a nyugati típusú demokrácia univerzalizmusával, és azt hirdeti, hogy a fejlődés egy stabilabb, azaz nem demokratikus politikai rendszer esetén jóval hatékonyabban menedzselhető. A tézis mögött húzódó filozófiai jellegű alaptételek rendre megcáfolhatók, azonban tény, hogy hosszú távon sem várható, hogy a nyugati értékek valóban univerzálissá váljanak.

3. Az előző ponthoz kapcsolódik a harmadik problémakör, ez pedig a fejlesztő állam és a hagyományok, illetve a nyugatosítás kapcsolatrendszere. A fejlesztő állammal kapcsolatos fő kihívás abban rejlik, hogy az elit ideálisan összhangba hozza a fejlődés nyugati elemeit és a helyi hagyományokat. A lokális kontextust figyelmen kívül hagyó, és pusztán az importált fejlődési modellekre hagyatkozó stratégia hosszú távon államkudarcot eredményezhet.

A szerző a továbbiakban is fontosnak tartja a fejlesztő állam elméletének használatát a fejlődő országok vizsgálatában. A kutatás a fejlesztő állam hatékony működésének társadalmi, politikai és kulturális előfeltételeit tekintette át, és nem kíván arra a téves következtetésre jutni, hogy a fejlődés akadályozója az állam. A fentiekből levonható következtetések alapján a kutatás több irányba is továbbfejlődhet, amelyekre csak utalást tettünk, ugyanakkor további elemzést igényelnek:

- A katonaság szerepe a fejlődő világ modernizációjában. A fegyveres konfliktusok és a fejlesztő állam kapcsolata;
- A multikulturalizmus elmélete és gyakorlata;
- Az államalkotó közösségek és a (regionális) fejlesztés kapcsolata (kommunitárius megközelítés);
- A kultúra és a modernitás kapcsolata. Modernitások léteznek, vagy pusztán egyféle modernitás? (Modern és posztmodern viszonyrendszere);
- Az afrikai és latin-amerikai példák összehasonlítása az ázsiai fejlesztő államokkal (pl. milyen kulturális összetevői vannak Botswana sikerének?);
- A vallási reneszánsz és a fejlődés kapcsolata (pl. hogyan viszonyul a politikai iszlám vagy a hindu nacionalizmus a fejlesztő állam elméletéhez?);
- A globalizáció civilizációs-kulturális dimenziója és a helyi tradíciók közötti kölcsönhatás.

Jelen tanulmány nem a közgazdaságtan, hanem a politikatudomány és a nemzetközi kapcsolatok elméleteinek szemszögéből foglalkozik az Európán kívüli fejlesztő államokkal. A civilizáció, a kultúra, az identitás, illetve a politikai rendszer vizsgálatának beépítése a kutatásba kiszélesítette a fejlesztő államokkal kapcsolatos, eddig megszerzett ismereteinket.

A fejlesztő állam elősegítette az Európán kívüli, elsősorban délkelet-ázsiai országok nemzeti identitásának kialakulását, mert támogatta a nemzeti egység gondolatát. Az Európán kívüli fejlesztő államok sikerét vizsgálva az empirikus adatokból az szűrhető le, hogy csak az a politika lehet hatékony, amely már meglévő helyi hagyományokra építkezik. Délkelet-Ázsia esetében a neokonfuciánus tanok (az ázsiai értékek mint társadalmi hagyományok) játszottak szerepet a világátlagot lényegesen meghaladó gazdasági növekedés elérésében. A meglévő autoritárius politikai keretek között érvényesülő ázsiai értékek növelték a délkelet-ázsiai politikai elitek legitimitását is.

Az iszlám civilizáción belül működő fejlesztő államok kudarcra megerősíti a délkelet-ázsiai tapasztalatokat: a nyugati – liberális, nacionalista és szocialista – modellek lemásolása vezetett abba a fejlődési zsákutca, amelyben ma számos iszlám ország található. Ez az iszlamizmus megélénkülését hozta magával, amely – akárcsak az ázsiai értékek elmélete – válasz a nyugat által generált kihívásra, a felgyorsult globalizációra. A történelem negatív fordulatai rávilágítanak, hogy miért nem működik a fejlesztő állam nem európai, ám egyúttal egyértelmű, hogy ezek a negatív fordulatok nem érvénytelenítik a fejlesztő állam elméletét.

Tétényi András

A fejlesztő állam és a politikai intézményrendszer, illetve a közigazgatás kapcsolata

Sokáig vitatott ténynek számított a közgazdaságtudományban, hogy a politikai intézmények kiemelt jelentőségű szerepet játszanak az egyes nemzetgazdaságok fejlődésében. Az új intézményi közgazdaságtan előretörése jelentős mértékben változtatott ezen a helyzeten. Az új intézményi közgazdaságtan, szemben például a neoklasszikus közgazdaságtannal, az elemzés középpontjába helyez olyan területeket, mint például a jogbiztonság megléte, a szociális normák helyzete, a kormányzati berendezkedés módja, vagy éppen a tranzakciós költségek vizsgálata, amelyek korábban exogén tényezőnek, de legalábbis tökéletesen működőnek számítottak egy közgazdasági elemzés során. Miután ezek az új, korábban nem vizsgált tényezők is bekeverültek az elméleti megfontolások közé, a közgazdasági modellek magyarázó ereje jelentősen megnövekedett (lásd: Chang, 1999).¹ Ugyanakkor szükség is

¹ A régi intézményi iskola a 19. század végén jött létre; legismertebb teoretikusai: Commons, Veblen, Michell. Az új intézményi közgazdasági iskola képviselői túlléptek a neoklasszikus modelleken abban az értelemben, hogy más magyarázó változókat kezdtek keresni a közgazdasági problémák vizsgálatához. Ugyanakkor a kialakuló intézményeket tökéletesen működőnek tekintették, többek között Douglass North és Robert Thomas vagy Oliver Williamson szerint egy országban az intézményi berendezkedés automatikusan hatékony, mert az érintett feleknek a *Coase-tétel* alapján lehetőségük van arra, hogy átalakítsák a szisztémát, ha az nekik nem megfelelő és nem származik belőle kellő hasznuk (Acemoglu–Johnson–Robinson, 2004, 30.). Ennek következtében az általános jólét a termelési függvény által biztosítható maximumon van. Ugyanakkor Acemoglu, Johnson és Robinson felhívják rá a figyelmet, hogy a szereplők nem minden esetben képesek átalakítani a rendszert, és ennek következtében könnyedén kialakulhatnak alacsony hatékonysággal működő intézmények, amelyek nem teszik lehetővé a jólét maximalizálását. Későbbi műveiben (1981, 2005) már North is finomít álláspontján és elképzelhetőnek tartja, hogy létrejőjenek olyan intézmények, amelyek nem maximalizálják az elérhető hasznokat az egész társadalom számára.

volt a közgazdasági modellek változóinak kiterjesztésére, mert a neoklasszikus modell segítségével problematikusnak bizonyult például a délkelet-ázsiai országok fejlődésének majd világgazdasági előretörésének, az oroszországi privatizáció kudarcának, vagy a dél-amerikai, piacialapú reformok sikertelenségének magyarázata (Rodrik, 1999: 2). Véleményünk szerint a délkelet-ázsiai fejlődő országok elsősorban azért voltak képesek felzárkózni a nyugati iparosodott gazdaságokhoz, mert az állam vezetésével sikerült kiépíteni azokat az intézményeket, amelyek a piaci szereplők teljesítményét a leginkább maximalizálni tudták.

A sikeres délkelet-ázsiai fejlesztési politikák azonban nem adnak választ arra a kérdésre, hogy a más térségekben található fejlődő országok miért nem voltak képesek az állam vezérelte fejlesztést maradéktalanul megvalósítani. A sikerhez feltehetően hozzájárult az is, hogy az egyes, gazdasági fejlődést befolyásolni képes intézmények egy része endogén volt, vagyis részben a helyi társadalom építette ki, határozta meg őket. Ennek következtében arra a kérdésre, hogy miért szegényebbek egyes országok másoknál, akkor kaphatunk választ, ha megvizsgáljuk azt a kérdést is, hogy miért rendelkeznek egyes országok alacsonyabb színvonalú intézményekkel, mint mások és mi akadályozza meg ezeket a társadalmakat, hogy a magas színvonalú intézményeket átvegyék. A fejlesztő állam és az intézményrendszer kapcsolatának vizsgálata azért is rendkívül lényeges, mert segítségével választ kaphatunk arra, hogy melyek azok az intézmények, melyek működésén a fejlődő országoknak javítaniuk kell ahhoz, hogy a nyugati országok által realizált gazdasági fejlődést ők is képesek legyenek felmutatni (Acemoglu, Johnson és Robinson, 2004).

Hasonlóan lényeges kérdés az is, hogy vajon milyen rezsimben lehet a leghatékonyabban biztosítani a gazdasági fejlődést. Milton Friedman szerint például több politikai szabadságjog biztosítása (vagyis a demokratikus rezsim) jobban előmozdítja a gazdasági növekedést, mint más politikai berendezkedés² (Friedman, 2002). Barro (1996), North (2005), Olson (1993), Przeworski-Limongi (1993) és Wintrobe (1998) már jóval árnyaltabb képet festenek és kiemelik, hogy mind demokratikus, mind pedig valamilyen autokrata berendezkedés esetén realizálhat az ország gazdasági fejlődést, jóllehet alacsonyabb gazdasági fejlettségi szinteken a tekintélyelvű rezsim, míg magas fejlettségi szinteken a demokratikus rezsim segíti inkább elő a gazdasági fejlődést.

Jelen tanulmányban először a független, kevésbé befolyásolható változók – mint pl. a történelmi múlt – politikai intézményekre gyakorolt hatását vizs-

² Friedmannál meg kell jegyeznünk, hogy ő elsősorban a kommunizmussal szemben vizsgálta a demokratikus berendezkedés előnyeit, és nem gondolta alkalmazhatónak a szabad piac elvét fejlődő államokban, előzetesen kiépített intézmények nélkül.

gáljuk meg. Alapvető feltételezésünk, hogy az *útfüggőség* létező jelenség, a történelmi múlt tehát determinálja a vizsgált ország politikai, társadalmi és gazdasági berendezkedését és ezen keresztül meghatározza az ország gazdasági fejlődésének irányát is. Ezzel kapcsolatban sorra vesszük azokat az intézményeket, amelyek a szakirodalom szerint pozitív hatással lehetnek a hosszú távú gazdasági fejlődésre, illetve hogy ezen intézmények működését hogyan befolyásolhatják a múltból örökölt szokások. Ha egy kormányzat elkötelezte magát amellett, hogy gazdaságfejlesztő politikát folytasson, akkor utasításait a bürokratikus rendszer fogja végrehajtani, így az is lényeges kérdés, hogy a bürokrácia mikor segíti elő és mikor hátráltatja a kormány céljait. Legvégül tekintettel arra, hogy az egyes intézmények a gazdasági fejlődés ütemén kívül a politikai rendszerre is jelentős hatással vannak, külön-külön fogjuk elemezni, hogy az autoriter illetve demokratikus berendezkedésű országoknak milyen intézményi tényezőkre kell fókuszálniuk, ha meg akarják valósítani a fejlesztési tervben foglaltakat.

A politikai intézmények és a fejlesztő állam kapcsolata

A következő fejezetben megvizsgáljuk, hogy melyek azok a politikai tényezők, amelyek befolyással vannak a fejlesztő állam kialakulására. Többek között azért van szükség egy ilyen elemzésre, mert nem lehet tetszőleges társadalmi és politikai körülmények között létrehozni egy sikeres fejlesztésorientált államot. Elemzésünket az útfüggőség fejlesztési politikákra gyakorolt hatásával kezdjük. Megvizsgáljuk a nacionalizmus fejlesztési politikákat előmozdító hatását is, amely például a Távol-Keleten nagymértékben befolyásolta az alkalmazott politikák sikerességét. Ezután kerítünk sort az általunk alapvetőnek tekintett intézmények vizsgálatára. Ezek: a tulajdonjogok tiszteletben tartása, a piaci versenyellenes magatartást és gazdasági opportunizmust gátló intézmények, a fiskális és monetáris intézmények, a szociális intézményrendszer, és a konfliktusok költséghatékony megoldását elősegíteni hivatott intézményrendszer. Legvégül pedig a bürokrácia által a fejlesztési politikák levezénylésében és sikerében játszott szerepet értelmezzük.

Az útfüggőség következménye

Egy fejlesztő állam sikerét jelentősen befolyásolják a régmúltból örökölt beidegződések, társadalmi normák, illetve intézmények is, mert e tényezők révén jönnek létre társadalmi, gazdasági és politikai interakciók, amelyek determinálhatják a fejlesztési politika sikerét vagy kudarcát. A történelmi múlt

jelenbeli eseményekre, problémákra gyakorolt hatásának vizsgálata azonban jelentős nehézségekbe ütközik, mert a különböző változók közül nehéz kiszűrni a szignifikáns hatással rendelkezőket. Vagyis egy fejlesztésorientált kormányzatnak általában vannak ugyan elképzelései arról, hogy milyen formális, törvényi változtatásokat kell végrehajtania ahhoz, hogy országa gazdaságának meglegyen a lehetősége a fejlődésre, ám az informális, nem törvényileg szabályozott korlátokat (szokásokat, beidegződéseket, normákat) is át kell alakítani, amelyre jóval kevésbé találunk bevált recepteket a közgazdasági szakirodalomban. A továbbiakban a formális és informális politikai, gazdasági és szociális korlátokat együttesen *intézményeknek* fogjuk nevezni (IMF, 2003, 96). Az intézmények abban is szerepet játszanak, hogy az egyének várakozásait a többiek viselkedésére vonatkozóan alakítsák, vagyis meghatározzák a várható cselekvésüket (Lin-Nugent, 1995, 2306–2307.), amelyből következtethetünk a fogyasztási szokásokra, a politikai részvételi hajlamra és további tényezőkre is.

Az útfüggőségnek, azaz a múltból örökölt intézmények jelenre gyakorolt hatásának nem csak abban mutatkozik meg a negatív lenyomata, hogy sok esetben nem teszi lehetővé a hatékony munkavégzést bizonyos társadalmi beidegződések, szokások miatt; de az is problémát okoz, hogy a hatékonyság növelése érdekében végrehajtott mélyreható változásoknak mindig jelentős ellenzéke van, amely azok közül kerül ki, akik pont az alacsony hatékonysággal működő intézményeknek köszönhetik a megélhetésüket (North, 2005, 51–52.). Az intézményi átalakítás emiatt is hosszú távú folyamat. A délkelet-ázsiai országok részben annak köszönhetik a sikerüket, hogy kedvező volt az informális intézményi környezetük, amely előnyben részesítette a személytelen bilaterális cseremechanizmusokat a személyes ismeretségen alapuló cserével szemben.

Különösen jól kimutatható az útfüggőség a volt gyarmati országok esetében. A gyarmatosító hatalmak akkor, amikor területeket foglaltak el a világ különböző szegmenseiben, saját intézményrendszerüket igyekeztek átültetni a meghódított országba. Ez még gazdasági értelemben nem lett volna probléma, azonban a gyarmatosítás egyik következményeként töredezett, önálló múlttal nem rendelkező országok keletkeztek. Számos esetben kialakultak egységes társadalmak is volt gyarmatokból, de elsősorban Fekete-Afrika országai küzdöttek/küzdenek hosszú éveken keresztül/óta polgárháborúval, amelynek okai többek között a fragmentált társadalomban és a gazdasági fejlődést előmozdítani képes intézményrendszer hiányában keresendőek.

Egy társadalom egységességéről ha nem is tökéletes, de értékelhető képet kaphatunk, ha megvizsgáljuk a nacionalizmus mint lakosságot összefogó eszme hatását például a gazdasági fejlődésre. Chalmers Johnson klasszikusnak tekinthető könyvében, a *MITI and the Japanese Miracle* c. kötetben fel-

hívja a figyelmet arra, hogy a japán (Japánt tulajdonképpen az első fejlesztő államnak tekinthetjük), illetve a koreai és a kínai állam az iparosítást választotta abból a célból, hogy szembeszálljon a nyugati imperializmussal, és biztosítsa országának fennmaradását. Vagyis nem csupán az ország életszínvonalának javítása volt a cél, hanem az, hogy függetlenné váljanak más államok fejlesztési segélyeitől, illetve hogy nemzeti egységet kovácsoljanak, bizonyos ideológiák felsőbbrendűségét alátámasszák és természetesen hogy az egyes országok gazdasági hatalmát kiterjesszék (Johnson, 1982).

1937–1945 között a távol-keleti országok gazdasági jószágainak jelentős része megsemmisült, a közhangulat mélyponton volt. Japán szerencsésnek volt mondható abból a szempontból, hogy a második világháborút követően többé nem voltak területén katonai konfliktusok, ez nem mondható el ugyanakkor Koreáról, amely két részre szakadt, illetve Kínáról sem, ahol 1949-ig polgárháború dúlt. A későbbi gazdasági fejlődés szempontjából a második világháború e szempontból szerencsés mellékhatásának tekinthetjük, hogy létrehozta azoknak az intézményeknek az elődjét, amelyek később szerepet játszottak a társadalmi mozgósításban. Japánban a MITI,³ Kínában a kommunista párt azon túl, hogy mobilizálta a társadalmat a gazdasági fejlődés érdekében, kulcsszerepet játszott abban is, hogy olyan területekre csoportosítsa át a termelést végző eszközöket, ahol megtérülésük a legnagyobb volt⁴ (Woo-Cummings, 1999).

A nacionalizmus abból a szempontból játszott kulcsszerepet a gazdasági fejlődés elősegítésében, hogy politikai kihasználása révén megteremthető volt a társadalmi összefogás, amely egyrészt a lakosságot nagyobb erőfeszítésre ösztönözte, másrészt a természetszerűen felmerülő nehézségeket jobban elviselhetővé tette (Morgenthau, 2006). Tekintettel arra, hogy Japán elvesztette a háborút és az Egyesült Államok megszállása alatt állt, a nacionalizmusra mint társadalmat egyesítő eszmére tulajdonképpen nagy szükség volt, nehogy a kezdetben instabil kormányzat idő előtt megbukjon. Az a gondolat pedig, hogy katonai befolyás helyett gazdasági befolyással biztosítsák helyüket a világ nagyhatalmai között, egyértelmű támogatásra talált a lakosság körében.

³ MITI: *Ministry of International Trade and Industry* (Nemzetközi Kereskedelmi és Ipari Minisztérium).

⁴ Meg kell jegyeznünk, hogy a Kínai Kommunista Párt által követett gazdaságpolitika csak az 1978-as gazdasági reform után kezdett hatékonyá válni.

Alapvető intézmények

Az előzőekben azt elemeztük, hogy milyen tényezők befolyásolhatják a fejlesztő állam kialakulását. Most azokat a szervezeteket vizsgáljuk meg, amelyek magának a fejlesztő államnak kell létrehozni vagy átalakítani ahhoz, hogy képes legyen a piac által biztosított gazdasági fejlődést maximalizálni a tranzakciós költségek minimalizálásán keresztül.

De miért fontos a tranzakciós költségek csökkentése? A gazdasági specializáció és komparatív vagy kompetitív előnyök alapján történő munkamegosztás azt eredményezte, hogy egy termék előállításánál és eladásánál jelentősen megnövekedett a cserefolyamatot elősegítők száma. Ezt magunk is tapasztalhatjuk, amikor egy vállalatnál egyre nagyobb azon ügyvédek, könyvelők aránya az összlétszámhoz képest, akik a személytelen cserét segítik elő. A személytelen csere mértéke a tranzakciókban a távolsági kereskedelem megerősödése és a lakosság számának gyarapodásának hatására növekedett meg még a XVII. század folyamán, és arra kényszerítette az államot, hogy belépjen a piacra, a szerződések biztosítása érdekében. Jól szemlélteti a tranzakciós költségek növekvő súlyát, hogy az Egyesült Államokban 1870-ről 2000-re arányuk a GDP-ben 25%-ról közel 50%-ra növekedett (North, 2005, 93.).

A kereskedelem növekvő szerepe a gazdaságokban intézményi változást eredményezett, amely mindenekelőtt azért következett be, mert a mindeütt jelen lévő verseny és a szűkösség következtében a verseny által érintettek szükségesnek érezték, hogy a dinamikusan változó környezet miatt átalakítsák a játékszabályokat. Egészen addig, ameddig az éves GDP növekedése stagnált vagy alig mutatott növekedést, nem volt szükség intézményi átalakulásra. Miután azonban lehetőség nyílt nagyobb hozamok realizálására, az érintett szereplőknek nyomban érdekükben állt a változás előmozdítása.

Gondolatmenetünkben továbblépve megállapíthatjuk, hogy hosszan tartó gazdasági fejlődés abban az esetben alakul ki, ha a hozzá tartozó intézményrendszerben megvan a képesség arra, hogy a felmerülő dilemmákat olyan módon legyen képes megoldani, hogy az érintettek ne legyenek vesztesek. Fontos azt is megjegyezni, hogy a sikeres intézményekben meg kell lennie azon képességnek, hogy személytelen ellenőrzési mechanizmust folytassanak. Amennyiben az egyes intézményekben nincs meg ez a képesség, az adott intézményi rendszer sem lesz képes a fejlődésre, átalakulásra.

A fejezetben Dani Rodrik nyomán megkülönböztetünk öt olyan alapvető intézményt, amelyek segítenek kiegészíteni illetve maximalizálni a piac által nyújtott szolgáltatásokat a tranzakciós költségek csökkentésén keresztül (Rodrik, 1999, 4–13.).

Az (1) egységes és garantált *tulajdonjogok* megléte elengedhetetlen feltételnek bizonyult a nyugati iparosodott országok felemelkedésében és gazdasági pozícióik megszilárdításában. Az érvelés alapjául az szolgál, hogy egy vállalkozónak nem lesz érdekében kutatni vagy fejleszteni, ha nem rendelkezik befolyással a fejlesztésből adódó értéknövekmény újbóli elosztása felett (North-Weingast, 1989). A hangsúly ennek következtében nem az effektív tulajdonjogon van, hanem sokkal inkább az irányításon és a nyereségből való részesedésen. A kínai városi és falusi vállalkozások esetében, dacára a ki nem dolgozott tulajdonjogi rendszernek, az irányítás joga elégnak bizonyult ahhoz, hogy a vállalkozói hajlamot erősítse. A tulajdonjogok biztosításához természetesen nem elegendő a megfelelő törvényeket elfogadtatni az illetékes törvényhozó szervnél: a lakosságnak és a szokásoknak is támogatnia kell a jog érvényesülését és hatékony működését. A *de jure* és a *de facto* törvények közötti különbséget jól illusztrálja például az, hogy egy adott országban van-e időbeli különbség egy vállalat törvény által garantált bejegyzése és a valós bejegyzése között. Kauffmann és Kraay arra a megállapításra jutottak, hogy a fejlett országokban nincsen szignifikáns időbeli eltérés a vállalatok tényleges és törvény által meghatározott bejegyzése között, míg a fejlődő világban jelentős különbségek vannak a törvény életbe lépése és az implementációja között (Kauffmann–Kraay, 2008, 11.).

Szintén jelentős szerepe van (2) a piaci *versenyellenes magatartást* és a *gazdasági opportunizmust* meggátolni hivatott szervezetek működésének. Minden jelentős gazdaságnak megvannak a maga szervezetei, amelyek ellenőrzik a megfelelő magatartást az áruk, szolgáltatások, munkavállalók és egyéb piaci szegmensek működését illetően. Dél-Koreában, Thaiföldön és más fejlődő országokban a pénzügyi liberalizáció azért vezethetett gazdasági összeomláshoz, mert nem voltak meg a megfelelő szabályozók és megfelelő felügyelet, amelyek segítségével mérsékelni lehetett volna például a rendkívül nagyszámú, rövid távú kötelezettségvállalást és az irracionális profitvárakozások által gerjesztett 1997-es valutaválságot (Gilpin, 2004, 266–270.).

A (3) *fiskális és monetáris intézmények* stabilizációs feladatokat végeznek az adott ország gazdaságán belül. A legjelentősebb szerepe talán a jegybanknak van, amely végső hitelezőként biztosíthat az önbeteljesítő bankcsődök ellen. A jegybanknak mindenképpen törekednie kell a hiteles politikára, és nem szabad belekeverednie aktuálpolitikai kérdésekbe, különben kockáztatja, hogy rosszul megválasztott lépéseivel a kibontakozó válságot erősíti. Problémát jelenthet az is, hogy számos fejlődő országban a fiskális és monetáris intézmények pro-ciklikus politikai magatartásukkal csak növelték a pénzügyi válságot. Megoldás lehet a jegybank függetlenségének biztosítása különleges ösztönzők révén, valutatanács létrehozása, vagy egy erős fiskális tanács kiépítése, amely képes kordában tartani a piacot.

A modern gazdasági rendszer kialakulásának egyik hatásaként a tradicionális társadalmi intézmények részben átalakultak, részben megszűntek. Ennek következtében a család már nem volt képes biztonságot nyújtó egységként működni. Az egyik oldalról ennek megvolt a pozitív hatása, hiszen felszabadította az egyént és engedte kibontakozni a tehetséget, aminek révén növekedett a vállalkozói kedv. Ugyanakkor negatív mellékhatásként lerombolta a meglévő (4) *szociális intézményrendszert* és nem alakított ki helyette újat. Japánban és más távol-keleti országokban az állam nyújt jóléti szolgáltatásokat, azonban nem nyugdíj, ingyenes szociális ellátás vagy rövidebb munkahét formájában, hanem a különböző, vállalkozást érintő mechanizmusokon keresztül, mint például az egész életen át tartó foglalkoztatás, vagy versenytől védett iparágak támogatása és a liberalizáció elutasítása (uo. 156–166.). Azonban nem mindenhol ismerték fel a szociális háló kiépítésének a fontosságát: Latin-Amerikában azért volt akkora ellenérzés a piacorientált gazdasági reformokkal szemben, mert a kormányzat nem helyezett kellő hangsúlyt a gazdasági reformokat megelőző szociális intézményrendszer fenntartásának garantálására. Azonban minden reformorientált kormányzatnak feladata kiépíteni egy, az adott körülményekhez alkalmazkodó szociális védőhálót, hogy a verseny negatív következményeinek a lakosságra gyakorolt hatásait tompítsa.

Az utolsó intézmény (5) a *konfliktusok, viták költséghatékony megoldását* elősegíteni hivatott intézményrendszer. A társadalmi konfliktusok, a törésvonalak megnehezítik, hogy az állam olyan területeket találjon vagy alakítson ki, amelyekre erőforrásokatallokálva mindenki számára előnyös helyzetet hozhatna létre. Korábban már utaltunk rá, hogy a fejlesztő államnak talán az a legnehezebb feladata, hogy meghozzon olyan gazdaságpolitikai lépéseket, amelyeknek csak hosszú távon mutatkozik meg a haszna. Emiatt mindenképpen szükséges demokratikus berendezkedés esetén a társadalmi konszenzus, autokrácia esetén egy erős rezsim, amely a szükséges változásokat levezényli. Erről bővebben a harmadik fejezetben esik szó.

Bürokrácia

Az előző alfejezetben kiemeltünk öt olyan intézményt, amelyek hatékony működését a fejlesztő állam kormánya elő kell, hogy segítse. Ugyanakkor idáig nem esett szó a bürokráciáról, amely segít levezényelni az intézményi változtatásokat. Anthony Downs alapján bürokrációnak nevezzük azt a szervezetet, amely megfelel a következő kritériumoknak (Downs, 1965, 439–440.):

- Akkora a mérete, hogy a legfelső szinten álló tisztviselő beosztottjainak felét nem ismeri.
- A tagok főállásban dolgoznak a szervezetnek, jövedelmük nagyobb része innen származik.
- A felvétel és az előléptetés – legalábbis elméletben – valamilyen előre meghatározott értékelési rendszer alapján működik. A vallásnak, borszínnek, adott társadalmi csoporthoz való tartozásnak nincs jelentősége az előmenetel szempontjából.
- A bürokrácia teljesítményének jelentős részét nem a versengő piac (*competitive market*) értékeli.

A nagy méret miatt kötelező relatíve személytelen irányítási mechanizmusokat kidolgozni a bürokráciák számára. Szem előtt kell tartanunk azonban, hogy a bürokraták mint egyes individuumok saját hasznosságuk maximalizálásra törekednek. Ennek következtében a bürokraták két típusát különböztetjük meg: az egocentrikus és a vegyes indíttatású bürokratát (uo. 441–442.). Az egocentrikus bürokraták egyértelműen a saját hasznukat, jövedelmüket akarják növelni, amit vagy hatalmuk maximalizálásával, vagy – ha tartózkodóbbak – biztonságuk, megélhetésük fenntartásával érhetnek el. A vegyes indíttatású bürokrata esetében az altruista elemek keverednek saját önös érdeke kielégítésének igényével. A sikeres fejlesztő állam szempontjából szerencsés, ha minél nagyobb azoknak a bürokratáknak az aránya, akiket altruista elvek vezényelnek. Hogy egy társadalmon belül milyen típusú egyének kerülnek túlsúlyba, abban nagy szerepe van a történelmi múltnak: ha az oktatási rendszerben és a családokban nincsen meg az altruizmus iránti elkötelezettség, és csak az egyéni érdekek előmozdítása hangsúlyos, akkor nem valószínű, hogy kialakulhat egy sikeres fejlesztő állam.

Az altruizmus azonban csak az egyik oldal. Rendkívül fontos az is, hogy bizalmi viszony legyen a helyi vezető és a beosztott között. Hiába van kodifikálva az előléptetések menete, egy-egy előrelépés nagymértékben függ a helyi szintű, vezető beosztású bürokratától (osztály- vagy főosztályvezető), akinek célja saját csoportja hatékonyságának előmozdítása – a saját előmenetelének biztosítása érdekében. Ahhoz, hogy hatékonyabban működjön a saját csoportja, mint versenytársaié, a vezetők informális kifizetésekhez (gyorsabb előléptetés, jobb irodák, utazási lehetőségek, vállalati személygépkocsi biztosítása stb.) folyamodnak és ezzel próbálják magasabb teljesítményre ösztönözni a beosztottakat. A vertikális cserék (vezető és beosztott között) tehát – amennyiben a beosztottak tényleg hisznek a vezetők által nem kodifikált, bizalmon alapuló juttatásokban – hatékony munkavégzést biztosít a bürokratikus szervezetben. Azonban ha a beosztottak nem bíznak a vezetőikben,

akkor logikus megoldás számukra, hogy munkatársaik segítségével próbálják meg kiegészíteni informális juttatásaikat; ez a horizontális cserék megnövekedéséhez vezethet, amely viszont csökkenti a hatékonyságot (Breton–Wintrobe, 1986, 909–910.).

Ahogy korábban már utaltunk rá, a fejlesztő állam egyik lényeges eleme, hogy az államon belül megnövekszik a bürokrácia súlya, mert a piac helyett a koordinációt sok esetben az állam végzi. Mielőtt azonban belekezdénénk a bürokratikus modellek elemzésébe, meg kell határoznunk a bürokráciák néhány típusát, amelyek bizonyos régiókra jellemzőek voltak (Woo-Cummings, 1999, 13–15.).

A megbízó, vagy ciklikus bürokrációkban minden egyes választás után több tízezer közalkalmazott és köztisztviselő kerül az utcára pártszimpátiája miatt. A típus jellegzetessége, hogy nem a legrátermettebbek kapják meg a kulcspozíciókat, hanem azok, akiknek hűségében nem lehet kételkedni. Az egyes bürokraták jelentős politikai tevékenységet is folytatnak. Hatalmuk ennek következtében viszonylag ingatag, mert sosem lehetnek biztosak benne, hogy mikor érkezik valaki jobb párttámogatással. Ez a bürokratikus berendezkedés jellemző Latin-Amerikára illetve Kelet Európára is.

A meritokratikus bürokráciát karrierbürokraták alkotják, akiknek az egyéni képességei és nem a pártszimpátiája határozza meg, hogy milyen magasra jutnak a ranglétrán. Az egyes bürokraták a vizsgált ország legjobb iskoláiból kerülnek ki és egységes felvételi vizsgát kell tenniük, amelynek az eredménye kötelező érvényű a közigazgatási szervre nézve. A miniszterelnök nem szól bele a napi tevékenységbe, csak a fő célokat határozza meg a kormányprogramban. Ez a bürokratikus berendezkedés elsősorban a sikeres fejlesztő államokra jellemző, mint például Japán és Dél-Korea.

A következőkben Ronald Wintrobe (1998) kínai–szovjet modelljén keresztül azt vizsgáljuk, hogy a bürokratikus hatékonyság hogyan képes befolyásolni a gazdaság működését. Azért részletezzük itt a kínai illetve a szovjet gazdasági modellt, mert a szovjet állammodellben jellemző volt, Kínában pedig még ma is jellemző a bürokrácia túlsúlya, a központi irányítás, a nyugati értelemben vett szabadságjogok hiánya és mégis, a bürokratikus irányítás eredményessége teljesen más volt. Míg Kínában a bürokrácia túlsúlya ellenére az ország gazdasága lassan harminc éve képes magas ütemű gazdasági fejlődést realizálni, addig a szovjet modellben ez nem párosult hosszú távon is fenntartható gazdasági növekedéssel, amely részben a bürokrácián belül fellelhető, alacsony hatékonyságú munkavégzésre vezethető vissza.

A vizsgálandó modell egyik kiindulópontja az a feltevés, hogy ha a bürokratikus intézmény csakis és kizárólag a működési szabályzatának megfelelően működne, akkor nagyon alacsony hatékonysággal funkcionálna. Ennek

kiküszöbölésére a beosztottak és vezetők között informális cseremechanizmusokat iktattak be, amelynek keretében a szigorú belső szabályok dacára, de a hamarabb elvégzett munkáért cserébe a vezető megjutalmazza a beosztottat. A beosztott is és a vezető a csalás helyett egyaránt a közösen és hatékonyan végzett munkán keresztül fektet be a jövőbeli előléptetésbe. Másik kiindulópontunk, hogy a bürokrácia teljesítménye leírható T_V és T_H közötti kapcsolattal: T_V -vel jelöljük a vertikális vagy a Párthoz kapcsolódó hálózatoskat (vezető-beosztott), míg T_H -val jelöljük a horizontális (beosztott-beosztott), vagy alacsonyabb termelékenységet biztosító hálózatokat. Feltételezzük továbbá, hogy csökkenő ütemű határtermelékenységi nyereség van vertikális kapcsolatok esetén, míg a horizontális hálózatok növekvő ütemű határtermelékenységi kárt okoznak. A vertikális és horizontális hálózatok csökkenő, illetve növekvő határtermelékenysége azért következik be, mert egy szervezet tagjai idővel egyre inkább megismerik egymást és ennek következtében mind a vertikális, mind pedig a horizontális kapcsolatok száma növekedni fog, azonban egy idő után a vertikális kapcsolatokból származó nyereségek kisebbek lesznek, mint a horizontális kapcsolatokból származó veszteségek, és a szervezet átalakításra fog szorulni.

A vertikális és a horizontális kapcsolatok megértése érdekében tételezzünk fel egy olyan bürokratikus egységet, amely egy új szervezési vagy termelési eljárást vezet be: gépesít egy korábban manuálisan végzett folyamatot. Ha magas a vertikális integrációk a száma, az azt jelenti, hogy a beosztottak jobban bíznak a vezetőikben, hogy az újítás valóban meg fogja növelni az osztály termelését és emiatt nem állják útját az újításnak. Ha alacsony a horizontális integrációk száma, akkor lehet, hogy nem értenek egyet az újítással, de nem képesek hatékony ellenállást kifejteni. Vagyis magas számú vertikális és alacsony számú horizontális kapcsolat esetén fog hatékonyan és újításokra készen működni egy bürokratikus szervezet.

Az eddigiek alapján megállapíthatjuk, hogy egy bürokratikus szervezet termelése a következőképpen alakul:

$$(1) \quad Q = Q(T_V, T_H)$$

ahol Q mutatja a szervezet teljesítményének növekedését és

$$dQ/dT_V > 0, dQ/dT_H < 0 \quad (\text{Wintrobe, 1998, 213.})$$

A Szovjetunióban – mivel a versenyzői piacnak semmilyen formáját sem engedélyezték – a bürokráciának kellett a termelés minden egyes szegmensét irányítania, ennek következtében érdekében állt volna minél nagyobb hangsúlyt fektetni a vertikális hálózatok erősítésére. A kommunista állam egyik

alapelve azonban a szolidaritás volt, ennek értelmében pedig nem lett volna szabad a jobban teljesítőkkel pluszjuttatások formájában kivételezni. A kommunizmus tehát önmagában hordozta jövőbeli bukásának valószínűségét, mert a modell feltevései alapján a bürokrata nem fog hatékonyan dolgozni addicionális juttatások nélkül.

A továbbiakban azt is feltételezzük, hogy minél nagyobb hatalommal (π) rendelkezett a Kommunista Párt, annál inkább képes volt a vertikális hálózatokat növelni, a horizontális hálózatokat csökkenteni, ezen keresztül pedig növelni a termelést. Véleményünk szerint a horizontális és a vertikális hálózatok elterjedtsége a Kommunista Párt erejétől függött, vagyis ha a vertikális és a horizontális kapcsolatokat a hatalom függvényében írjuk fel, akkor látni fogjuk, hogy

$$T_V = T_V(\pi), \quad dT_V/d\pi > 0, \quad \text{és} \quad T_H = T_H(\pi), \quad dT_H/d\pi < 0,$$

vagyis minél nagyobb volt a Párt hatalma, annál inkább képes volt növelni a vertikális- és csökkenteni a horizontális integrációk számát. Amiből az következik, hogy a szovjet rendszerben a kommunista párt hatalma határozta meg a termelés mértékét:

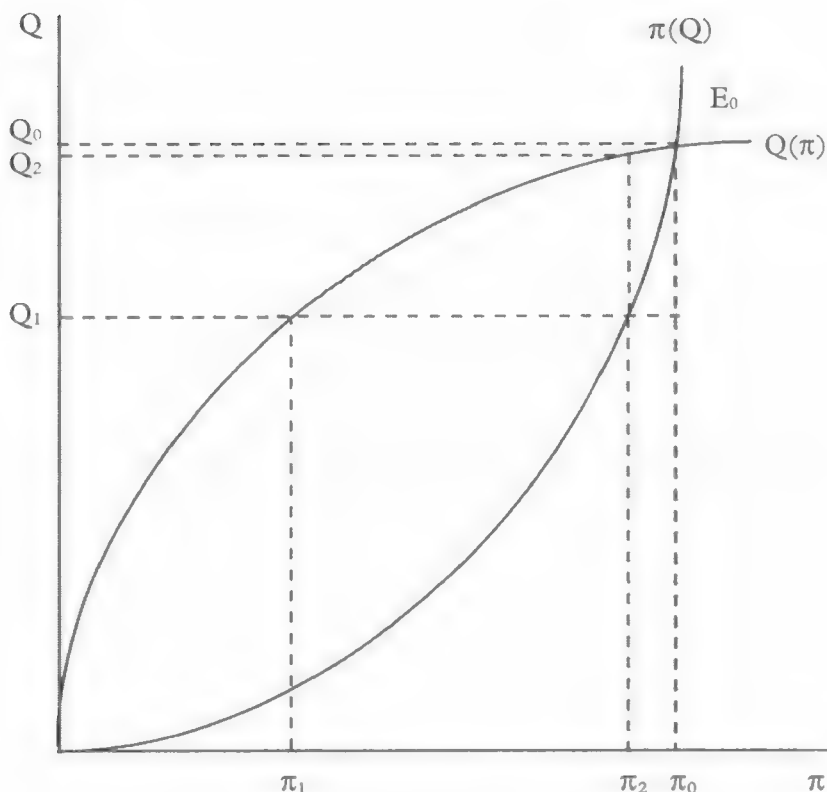
$$(2) \quad Q = Q(\pi),$$

ahol

$$dQ/d\pi > 0 \quad (\text{Wintrobe, 1998, 214.}),$$

ahogyan az az 1. ábrán is látható.

Ha egy olyan rendszerben növekszik a kormány hatalma, ahol minden termelés a központilag megállapított terven keresztül valósul meg, akkor a kormányzat könnyebben tudja elérni a termelés növelését a bürokrácián keresztül. Ugyanakkor abban az esetben, ha a termelésnek csak egy része zajlik a bürokrácián (tervezésen) keresztül és a versenyzői piacon is realizálódik jövedelem, a kormányzat erejében való megnövekedésének könnyen negatív hatásai lehetnek a gazdaság egészére nézve. A kormányzat ugyanis dönthet egyrészt úgy, hogy túlszabályozza a piacot valamilyen káros hatástól tartva, de úgy is dönthet, hogy – például ideológiai okokból kifolyólag – nem támogatja a versenyzői piacon való termelést és megszünteti a versenyt. Ennek következtében a $Q(\pi)$ függvény növekvő ága csak olyan rendszerekre vonatkozik, ahol minden termelés a bürokratikus szervezeteken belül valósul meg.



Forrás: Wintrobe, 1998, 215.

1. ábra. Fejlődés és hatalom közötti kapcsolat

Az 1. ábra másik, $\pi(Q)$ függvényére jellemző, hogy a megnövekedett gazdasági teljesítmény következtében növekszik a kormány bevétele, amelyet egyrészt fordíthat a rendszerhez való lojalitás (L) növelésére, másrészt az elnyomás (R)⁵ mértékének növelésére is. Mind a lojalitás vásárlása, mind pedig az elnyomás növelése esetén növekszik a kormány hatalma, vagyis

$$(3) \quad \pi = \pi(Q),$$

ahol

$$d\pi / dQ > 0 \quad (\text{Wintrobe, 1998, 215–216.}).$$

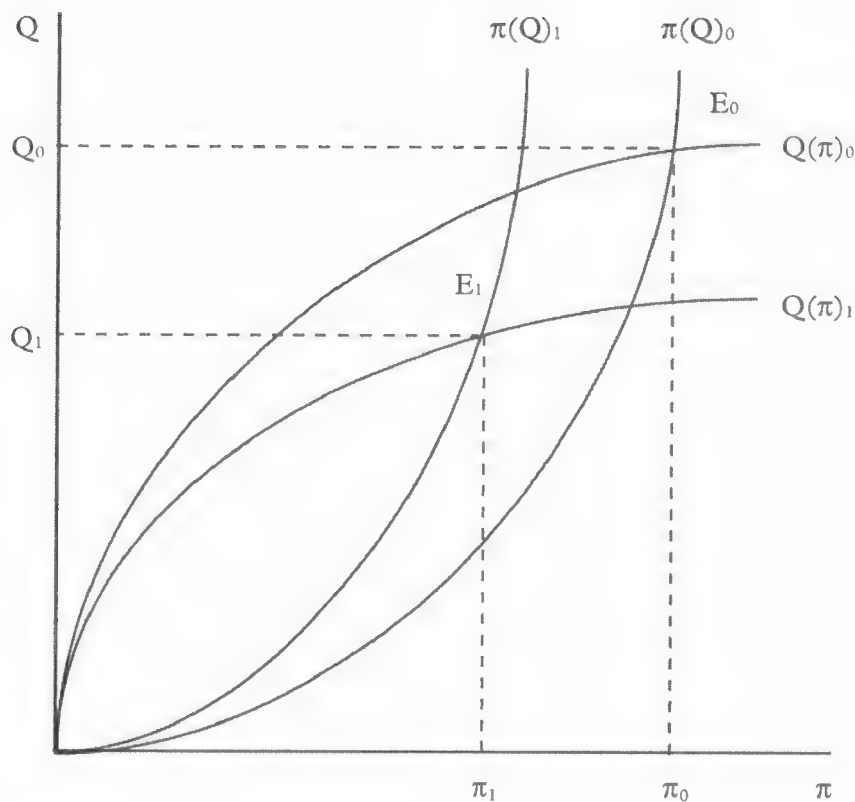
⁵ Az eredeti modellben az elnyomás *repression*-ként szerepel, emiatt alkalmazzuk mi is az (R) jelölést.

Az egyensúly az 1. ábrán az E_0 pontban van, ahol Q_0 és π_0 találkozik. A hatalom egy alacsonyabb szintjén, π_1 -nél a gazdasági növekedés Q_1 . Azonban Q_1 esetén jelentősek a fel nem használt erőforrásaink, és több lojalitást lehet vásárolni vagy nagyobb összeget lehet fordítani az elnyomásra. Ezen a mechanizmuson keresztül megnövelhető a központi irányítószerv hatalma és csökkenthetőek a horizontális kapcsolatok a bürokrácián belül, aminek következtében növekedni fog az ország gazdasági fejlődésének mértéke. Az E_0 -tól a tengelyen kifelé elhelyezkedő esetekben nem elég nagy a gazdasági növekedés üteme, amelynek segítségével biztosítani lehetne a hatalmat és ezáltal a növekedést, tehát csökkenteni kell a lojalitást biztosító intézkedéseket vagy az elnyomás mértékét annak érdekében, hogy az egyensúly fennmaradjon.

A fő probléma, amellyel minden bürokratikus rezsimnek szembe kell néznie, a következő: idővel a horizontális hálózatok egyre jobban kiterjednek, aminek következtében csökken a gazdasági teljesítmény és így a vezetők hatalma is. A kommunista rendszerre ez a probléma különösen jellemző volt, mert nem volt semmilyen mechanizmus, amely időről időre felrázta volna az eltunyult rendszert, leszámítva a politikai tisztogatást. Természetesen Sztálin vagy Mao Ce-tung nem azért tisztogattak, mert a gazdasági növekedés ütemét akarták javítani, hanem azért, mert félték az árulástól, amely a horizontális kapcsolatok terjedésének egyik velejárója is lehetett volna. A szovjet rendszer egy másik problémája az volt, hogy a privilegizáltak köre egyre gyorsabban bővült, viszont a rendszer egyre kevésbé volt képes a „fényes jövőről” tett ígéreteit betartani. Ennek következtében a $\pi(Q)$ görbe a tengelyen befelé tolódott: a lojalitás határkölsége megnövekedett, mert senki nem bízott a rendszer túlélésében, a támogatások megvétele pedig jóval költségesebb és nehezebben fenntartható volt. Ugyanakkor az egyes vállalkozások jövedelmezősége is csökkent a horizontális hálózatok terjedésének köszönhetően, a $Q(\pi)$ görbe pedig a tengelyen lefelé tolódott. A két görbe elmozdulása (2. ábra) következtében az egyensúlyi E_0 pont E_1 -re módosult, amely kisebb jövedelmet és egyben kisebb hatalmat takar.

A kínai kommunizmus azonban képes volt kitörni a csökkenő gazdasági teljesítmény és a csökkenő hatalom ördögi köréből. Ennek érdekében négy fontos változtatással éltek:

- független vállalkozási formát vezettek be;
- nagyobb önállóságot engedélyeztek az állami vállalatoknak;
- kettős árrendszert vezettek be, amelynek keretében azok a termékek, amelyek a gazdasági terv keretében kerültek előállításra, előre



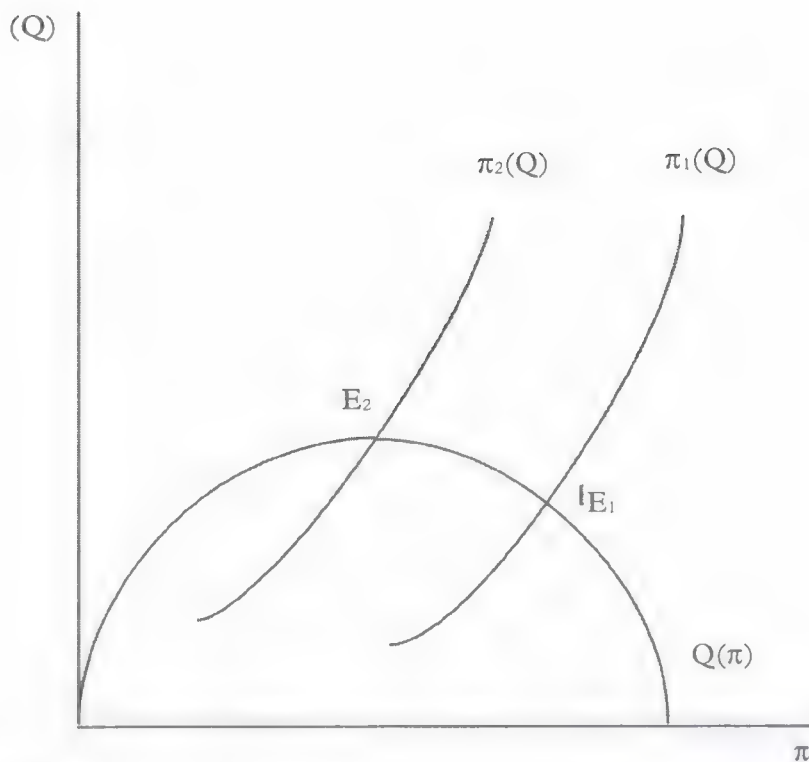
Forrás: Wintrobe, 1998, 231.

2. ábra. A szovjet rendszer hanyatlása

meghatározott áron cseréltek gazdát, míg a terven felül előállított termékek piaci áron cseréltek gazdát;

- a kínai gazdaság fokozatosan kilépett a világpiacra.

A reform következményei a 3. ábrán láthatók.



Forrás: Wintrobe, 1998, 235.

3. ábra. A reform következménye

Ennek a négy változásnak és az állam csökkenő mértékű szerepvállalásának következtében a $\pi(Q)$ ugyan a tengelyen befelé mozdult, de ez egyben meg is növelte a gazdasági teljesítményt, mert a $Q(\pi)$ görbe fordított U-alakot vett fel. Amennyiben a $Q(\pi)$ görbe, hasonlóan a szovjet rendszerhez, csökkenő meredekséget mutat, a reformok hatástalanok maradtak volna.

A fejlesztő állam működése különböző politikai rendszerekben

A fejlesztő állam azon túl, hogy sikeresen használta ki a nacionalizmusból és a történelmi múltból eredő lehetőségeket, a bürokráciát is olyan módon használta fel, hogy az ne okozzon számára hatékonysági veszteséget. Ennek megfelelően a politikai berendezkedésnek is egy olyan formáját valósította meg,

amelynek keretében a fejlesztési célokat a legkönnyebben volt képes végrehajtani. Ahogy már korábban utaltunk rá, egy fejlesztési terv véghezviteléhez feltétlenül szükség van erős kormányra, legyen az ország autoriter vagy demokratikus berendezkedésű. A kormánynak ahhoz, hogy képes legyen véghezvinni a fejlesztési tervet, valamilyen módon el kell szigetelődnie a mindennapi politikai csatározásoktól, és a „relatív autonómia” helyzetébe kell kerülnie (Bardhan, 1990, 5.).

A következő fejezetben azt elemezzük: milyen, merőben más problémákkal néznek szembe az autoriter rendszerek, illetve a demokratikus rendszerek fejlesztési terveik megvalósításakor. Mielőtt az elemzésbe belekezdenénk, mindenképpen fel szeretnénk hívni az olvasó figyelmét, hogy az alapvető különbséget abban fogjuk megtalálni a demokratikus és az autoriter rezsím között, hogy míg demokráciákban szinte mindenki szavazhat és egyben megválasztható politikai tisztség viselésére (és ezen keresztül természetesen el is számoltatható), addig egy autoriter rezsímben egy szűk, előre meghatározott rétegből kerülnek ki a vezetők és a vezetőket megválasztók is.

Az autoriter rezsím és a fejlesztő állam

Autoriter rezsímben az érintetteknek jól felfogott érdekükben áll, hogy engedelmesskedjenek az uralkodó (vezető) törvényben lefektetett vagy informálisan kiadott utasításainak. Az érintettek beleegyezése a vezető döntéseibe sok esetben valamilyen kényszerítő erő hatására valósul meg, amely egyrészt lehet fizikai erő az uralkodó részéről, másrészt lehet a társadalom szerkezetéből adódó erő (pl. normák, szokások stb.) (North, 2005, 159–161.).

A Przeworski–Limongi szerzőpáros finomít az autoriter rezsím fogalmán, amikor felépít egy olyan modellt, amelyben két változó határozza meg a vizsgált ország berendezkedését: a döntéshozatal helye és az elsődleges egyenleg⁶ tételeinek nagysága. Ennek értelmében kétféle típusú államot látunk: *autokráciákban* a vezetés dönt a kormányzat szükséges méretéről és az elsődleges egyenlegből fennmaradó összeg sorsáról is (amelyet saját egyéni céljaira használhat fel), míg egy *bürokratikus rezsímben* az állam dönt a kormányzat méretéről, azonban a lakosságnak joga van a kormányzati megtagadásokból való részesedéshez. A modell alapján a szovjet, kelet-európai, latin-amerikai, kelet-ázsiai rezsímek bürokratikus, de nem autokrata rezsímek voltak, mert az egyes tisztségviselőknek nem volt joguk magáncélra ki-sajátítani a fiskális többletet. Egy autokrata rezsímben, mint Mugabe Zim-

⁶ Elsődleges egyenlegen a kormányzati bevételek és a kiadások különbségét értjük.

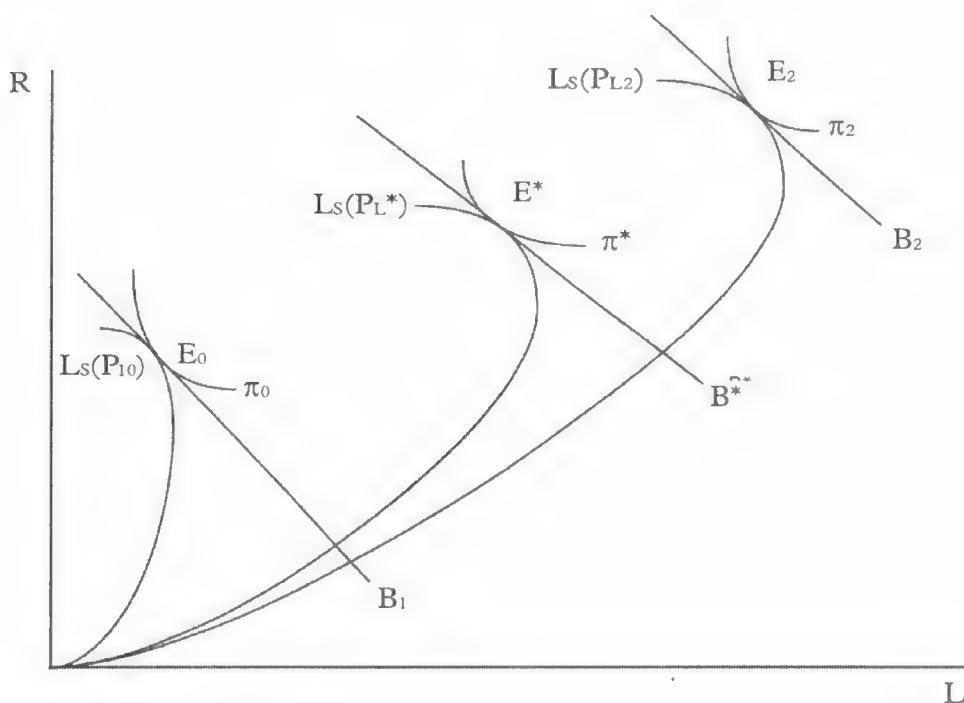
babwéja vagy Mobutu Zairéje, a vezető bármit megtehet, azt jutalmazhat meg, akit akar, célja pedig, hogy minél nagyobb részt sajátítson ki saját maga számára az állami bevételekből (Przeworski–Limongi, 1993, 57–58.). Mi a továbbiakban az autokrata-bürokratikus rezsimmel fogunk foglalkozni, amelynek célja, hogy hatalmon maradjon, de nem célja, hogy kirabolja a gazdaságot magánbankszámlája gyarapítása érdekében.

Korábban már utaltunk rá, hogy az egyik előny, amelyet egy autokrata-bürokratikus rezsim egy demokráciával szemben a gazdaság fejlesztésének szempontjából élvez, az, hogy az állam jobban el van szigetelve a populista nyomástól, mint egy demokrácia, így keményebb eszközöket, megszorító intézkedéseket alkalmazhat céljai elérése érdekében, amelyekre egészen addig szükség lehet, amíg a reformok el nem kezdenek beérni.⁷ Jellemző, hogy sem a nagyvállalatok, sem a szakszervezetek (ha vannak egyáltalán) nem képesek befolyásolni az állami döntéshozatalt és ennek következtében az állam megengedheti magának, hogy csakis a hosszú távon elérni kívánt célokkal foglalkozzon. A szakszervezetek és egyéb érdekvédelmi szervezetek ugyanis rendkívül hatékonyan képesek saját érdekeikért sikraszállni, ha lehetőség nyílik arra, hogy állami forrásokat irányítsanak át a saját érdekeltségi körükbe; amennyiben azonban az állam nem hagyja kibontakozni ezt a folyamatot, megkíméli a gazdaságot attól, hogy kevésbé jövedelmező célokra jelentős összegeket kelljen fordítania (Becker, 1983). Ugyanakkor az autokrata-bürokratikus rezsimnek egy fontos előnnyel bírnak az autokráciákkal szemben: előbbinek ugyanis megvan a lehetősége arra, hogy hosszú távra tervezzen, és a kezdeti gazdasági nehézségeket a jövőbeni nyereségek reményében ignorálja (Olson, 1993). Ugyanakkor egy autokrata rezsim, amely az uralkodó vagy a vezető személyéhez kötődik, idővel a legitimitás és az öröklés problémájával fog szembenézni, mert a hatalomátvétel kérdésével, jellegéből adódóan, nem képes foglalkozni. Emiatt szükséges a bürokrácián belül előmeneteli lehetőséget biztosítani a legígéretesebb funkcionáriusoknak, hogy a jövő vezető rétege, vezető személyiségei kikristályosodjanak. Ezenfelül érdemes még kitérnünk néhány tényezőre, amelyet egy autokrata rezsim vezetőségének meg kell fontolnia. Pillanatnyi költségvetési hiány esetén semmiképpen sem szabad teljhatalma kézenfekvő eszközeivel élnie és kisajátítani azokat a vállalatokat, gyárakat, amelyek létrejöttét korábban engedélyezte. Ebben az esetben ugyanis hosszú távú céljai felborulnak, a vezetés hitelességén pedig majdnem

⁷ A Szovjetunió az 1920-as években, amikor az erőltetett iparosítás útjára lépett, úgy teremtette elő a szükséges tőkét a beruházásaihoz, hogy bevezette a jegyrendszert, amelynek következtében nem a lakosságnál halmozódott fel a létszükségleti fogyasztáson kívül tartalék, hanem az államnál (Kennedy, 1988).

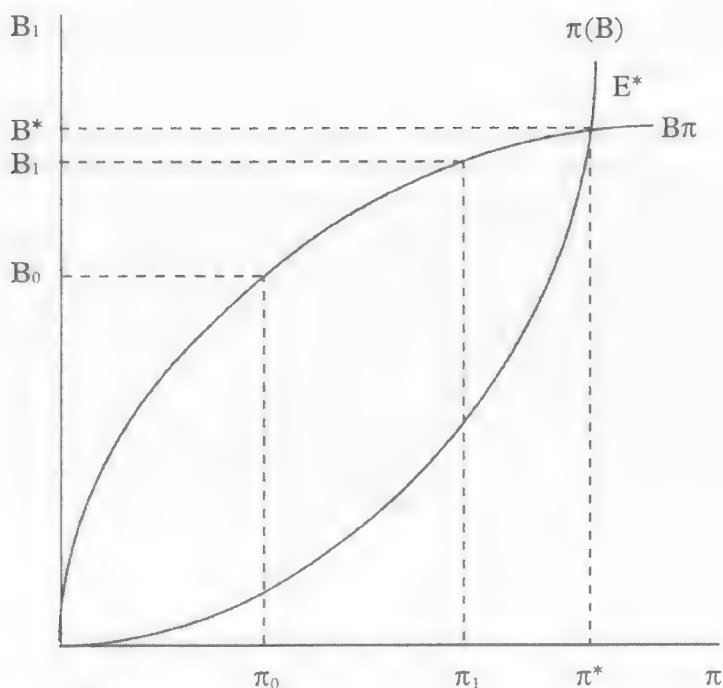
kiköszörülhetetlen csorba esik, és senki nem akar majd befektetni, mert nem lát garanciát arra, hogy valóban megtarthatja a hasznát (North–Weingast, 1989).

A korábbiakban összefoglaltuk, hogy milyen előnyökkel rendelkezhet egy autoriter rezsim egy demokráciával szemben, ha fejlesztési célokat akar megvalósítani; ugyanakkor nem foglalkoztunk azzal, hogy miért akar egyáltalán fejleszteni egy autokrácia, miért nem megfelelő neki a status quo fenntartása. Wintrobe nyomán haladva, egy autoriter rezsimnek két korláttal kell számolnia: a hatalom összegyűjtésének a költségével (amely részben az elnyomás mértékétől, részben pedig a lakosság lojalitásától függ) illetve a rezsim gazdasági teljesítményével (amely meghatározza, milyen mértékű erőforrásokat fordíthatnak a rendszer fenntartására) (lásd a 4. ábrát). Legelőször feltételezzük, hogy a rezsim vezetőinek célja, hogy minél tovább maradjanak hatalmon. Erre – ahogy már korábban részleteztük – a vezetésnek két lehetősége van, vagy megkísérli növelni a rendszer iránti lojali-



Forrás: Wintrobe, 1998, 110.

4. ábra. Az erőforrások és a hatalom kapcsolata



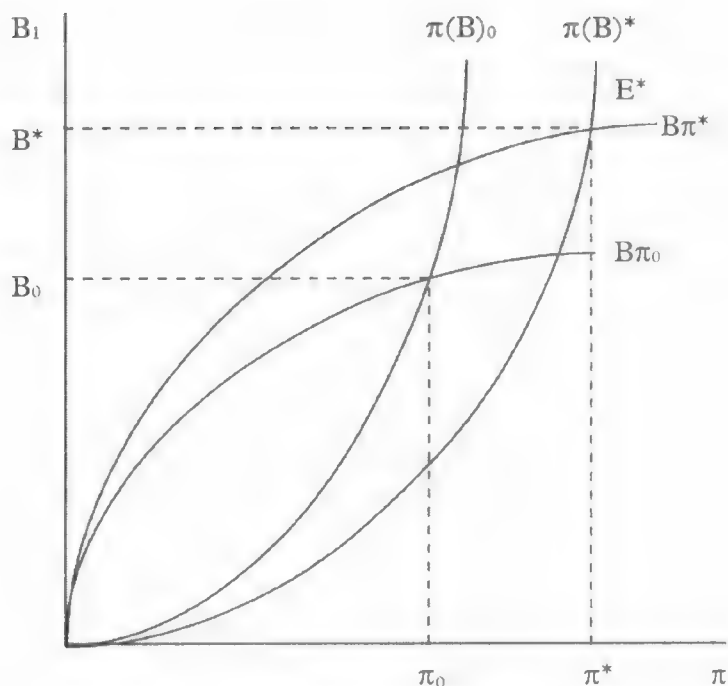
Forrás: Wintrobe, 1998, 111.

5. ábra. Hatalom és költségvetési egyensúly autoriter rezsimben

tást (L), vagy megnöveli az elnyomás mértékét (R). A rendszer sajátosságaitól függ, hogy a vezetés melyik utat választja, de mindkét esetben szembeül a két opció közös vonásaival: mindkettőhöz jelentős erőforrások szükségesek, adott esetben pedig helyettesíthetők egymással (Wintrobe, 1998, 58–64., 108–110.).⁸

Amennyiben megnöveljük P_L -t (vagyis a lojalitásért cserébe kapható pénzösszeget), a lojalitás kínálata jelentősen megnövekedne R szintjétől függetlenül és az L_S görbe eltolódna jobbra – ahogyan a 4. ábrán is látható –, amelynek következménye, hogy a rendszer mind nagyobb mértékű hatalommal rendelkezne, mind nagyobb költség mellett. Ez azt jelenti, hogy po-

⁸ Az eredeti modellt annyiban módosítottuk, hogy nem egyszemélyű diktatúrát tételeztünk fel, ennek következtében nincsenek luxuskiadások, illetve azt is feltételeztük, hogy a vezetői klikk saját maga részére nem eszközöl kiadásokat.



Forrás: Wintrobe, 1998, 121.

6. ábra. A gazdasági fejlődés hatásai autoriter rezsimben

zitiv kapcsolatot fedezhetünk fel a hatalom növelése érdekében eszközölt kiadások és a hatalom mértéke között. Ezt a pozitív kapcsolatot láthatjuk az 5. ábrán is a $\pi(B)$ görbén, ahol B -vel⁹ jelöltük a költségvetés összesített erőforrásait.

A $\pi(B)$ görbéről feltételezzük, hogy csökkenő határhozama van, mert ha az ország vezetése növelni akarja társadalmi bázisát, szükségképpen egyre több olyan egyénnel kerül kapcsolatba, akik ellenzik a tevékenységét, ennek következtében jelentősen megnövekszik a meggyőzés költsége, attól függetlenül, hogy a lojalitást vagy a represszió mértékét növelik-e. Ahhoz, hogy a növekvő költségeket képes legyen kifizetni, az ország vezetésének szüksége van egy relative jól működő gazdaságra is; ez az a pont, amikor megjelenik a fejlesztő állam modellje: véleményünk szerint növekvő gazdaság nélkül az

⁹ Az eredeti modellben szereplő *budget* nyomán: B .

állam nem képes biztosítani a rendszer iránti lojalitáshoz szükséges erőforrásokat, vagyis a hatalmat.

A gazdaság teljesítőképességét a $B(\pi)$ függvénnyel fogjuk ábrázolni, amelyből kiolvasható, hogy a kezdeti beruházásoknak nagyobb a határhaszna, mint a későbbieknek. Ez nem meglepő, hiszen alapintézmények kiépítésével nagyobb növekményt lehet elérni, mint a meglevők fejlesztésével. Meg kell viszont jegyeznünk, hogy fejlesztő állam többek között csak akkor jön létre, ha egyrészt a vezetés a beruházások következtében realizált jövedelmi növekményt nem a saját egyéni céljaira fordítja, illetve ha nem hoz létre monopóliumokat, amelyek járulékából aztán saját kiadásait fedezi. A modellünkben az egyensúlyi pont E^* -ban található, amely $\pi(B)$ és $B(\pi)$ függvények metszéspontja. Amennyiben kiválasztunk egy tetszőleges pontot E^* -tól az origó felé haladva, akkor költségvetési többletünk lesz $(B_1 - B_0)$, mert nem költöttük el az összes erőforrásunkat, vagyis növelhetjük a kormány népszerűségét vagy propagandával, vagy pedig az elnyomás növelésével. Az E^* -tól kifelé elhelyezkedő pontokban költségvetési hiány van, mert túlzottan népszerű a kormány, amelynek a szintje nem fenntartható, mert $B > B^*$ és $\pi > \pi^*$.

Most térjünk rá arra, hogy milyen előnyei vannak az autokrata rezsim számára, ha növekszik a gazdaság. Először is növekedni fog ceteris paribus az adóbevétel, amelynek hatására a korábban használt $B(\pi)$ függvényünk felfelé tolódik (lásd 6. ábra). A gazdasági fejlődés hatására növekszik az országban a jólét szintje, ami önmagában megnöveli a lojalitást a rezsim iránt és csökkenti a lojalitás vásárlásának költségét. Tekintettel arra, hogy ugyanakkora összegből a lojalitás alacsonyabb ára miatt több hűséget lehet vásárolni, ezért $\pi(B)$ görbe kifelé tolódik a π tengelyen. Az E^0 helyett E^* -nál új egyensúlyi pont jön létre, amely erősebb hatalommal magasabb jólétet biztosít az ország lakosságának.

A demokratikus rezsim és a fejlesztő állam

Az előző alfejezetben azt elemeztük, hogy egy autoriter-bürokratikus rezsimnek milyen nehézségekkel kell szembenéznie, ha végre akar hajtani egy fejlesztési programot. Előnyt jelent számára, hogy kevesebben próbálják befolyásolni és kevesebbet kell törődnie a közvéleménnyel, mint egy demokráciának. Ugyanakkor sokkal jobban kell ügyelnie arra, hogy a szabad versenyt milyen mértékben engedélyezi, milyen korlátokhoz köti, illetve mennyire biztosít táptalajt új társadalmi erőközpontok létrejöttéhez. Nem szabad elfelejtenünk, hogy például Nagy-Britanniában pont a vállalkozói réteg kereskedelem révén való megerősödése volt az a mozzanat, amely az 1688-as

dicsőséges forradalmat lehetővé tette és II. Jakabot elmozdította a trónról, amelynek következtében létrejött egy új társadalmi megállapodás a három rend között (North–Weingast, 1989). Egy ilyen társadalmi átalakulás elkerülése minden autokrata rezsím fő prioritása.

Véleményünk szerint demokratikus rezsimekben egy fejlesztési terv elfogadásának legnagyobb akadályát a konszenzus kialakításának nehézsége jelenti, emiatt a fejezetben arra fogunk törekedni, hogy átfogó képet adjunk arról, milyen nehézségekkel néz szembe egy-egy kormányzat. A konszenzus kialakítása azért problematikus, mert egy politikai játék sokak (a leendő vesztesek) szemében csak zéró összegű lehet. Vagyis amikor a kormányzat kidolgoz egy tervet különböző szektorok fejlesztéséről, kevésbé hatékonyan működő szektorok átalakításáról, akkor óhatatlanul vannak nyertesek és vesztesek. A leendő vesztesek pedig minden lehetséges eszközt meg fognak ragadni annak érdekében, hogy az országban uralkodó közhangulatot befolyásolják. Egy politikai játszmányban az egyes csoportok célja a versengés közben, hogy az állami újraelosztás után nagyobb összeg felett rendelkezzenek, mint ami rendelkezésükre állt az újraelosztás (adóbefizetés) előtt. Azonban ha két tetszőleges versenyző politikai csoportot feltételezünk (S, T) akkor minden támogatást, amelyet az állam a csoport hatékony befolyásának köszönhetően S csoport részére kiutal,¹⁰ a T csoporthoz tartozó egyének többletadójából kell kiegyenlítenie. Ennek következtében S csoport nettó nyeresége T csoport nettó vesztesége, vagyis ha kizárjuk azt a lehetőséget, hogy az egyes csoportok képesek pótlólagos forrást bevonni, akkor egy zéró összegű játékkal állunk szemben.

$$(4) \quad I^S + I^T = 0,$$

ahol I^S az S csoport befolyása a döntéshozókra, míg I^T a T csoport befolyása a döntéshozókra. Amennyiben tetszőleges y változóval differenciáljuk a (4) egyenletet, azt láthatjuk, hogy

$$(5) \quad dI^S / dy = I^S y = -dI^T / dy = -I^T y \quad (\text{Becker, 1983, 373–376.})$$

vagyis ha T csoport megnövekedett befolyása következtében képes csökkenti kötelezően befizetett adójának mértékét, azt S csoportnak a csökkenő befolyása miatt kell pótolnia.

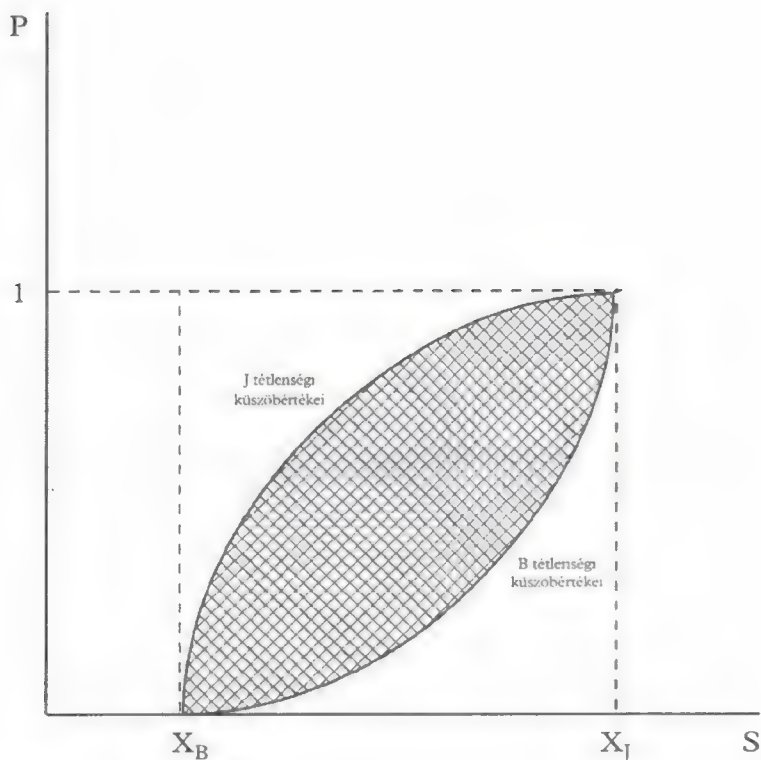
Olson legelső könyvében (1965) utal arra, hogy a kisebb érdekcsoportok hatékonyabban és olcsóbban képesek magukat megszervezni, ha kollektív

¹⁰ A befolyást I -vel jelöljük a továbbiakban az angol *influence* szó nyomán.

cselekvésről van szó, amely annak is köszönhető, hogy a nagyobb csoportok tagjai kevésbé érzik életbevágó fontosságúnak, hogy aktívan részt vegyenek a politizálásban, mert „potyautas-magatartást” folytatnak. A politikai csoportnak természetesen alapvető érdeke kiszűrni a potyautas-magatartást, e téren azonban nem az abszolút hatékonyság számít, hanem sokkal inkább az, hogy más csoportokhoz viszonyítva relatíve mennyire hatékony adott csoport a potyautas-magatartás megakadályozásában (Becker, 1983, 380.).

A már korábban idézett Przeworski–Limongi szerzőpáros kiemeli, hogy a demokratikus rezsimben folytatott sikeres fejlesztési politika ütközik az általuk „fogyasztási problémaként” definiált dilemmával. Véleményük szerint a demokráciákban folyamatosan nő a kereslet a fogyasztói cikkek iránt; ha ez a kereslet teljes mértékben ki van elégítve, akkor csökkennek a beruházások és lassul a növekedés üteme. Radikális fejlesztési terv kidolgozására és megvalósítására többnyire a fejlődő országoknak van szükségük, azonban ezekben az országokban a legnagyobb az abszolút szegénységben élők aránya, akik kevésbé hajlamosak lemondani alacsony fogyasztási szintjükről az eljövendő gazdagság reményében. Az alacsony fogyasztási kereteken a fejlődő országok dolgozói leginkább úgy változtathatnak, ha béreik megemlése érdekében szakszervezeteket alakítanak. Abban az esetben, ha sikert érnek el, szintén csökken a gazdaság növekedési üteme. A délkelet-ázsiai fejlesztési modellek részben annak köszönhetően sikerüket, hogy alacsony volt a fogyasztás mértéke, magas volt a megtakarítások szintje, az állam pedig a gondolkodás formálásával határozottan arra törekedett, hogy ez a tendencia ne változzon meg.

Talán a legjelentősebb probléma, amellyel egy demokratikus kormányzatnak szembe kell néznie, hogy miképpen valósíthat meg növekedésorientált fejlesztési politikát, ha – két politikai pártot feltételezve – egyik pártnak sem áll érdekében cselekedni, mert a szavazói bázisa csökkenne, ha a népszerűtlen (noha hosszú távon hasznos) reformok mellé állna. A továbbiakban tételezzük fel ismét Wintrobe (1998, 248–254.) alapján, hogy *J* a jobboldali pártot jelöli, míg *B* a baloldali pártot, ahol x_J illetve x_B a két párt támogatói bázisa x kérdésben. *J* és *B* párt számára két lehetőség van: az első, hogy valamilyen okból az egyik elkezd foglalkozni x kérdéssel, amelynek hatására a másik is kialakít egy véleményt, a második pedig, hogy egyikük sem foglalkozik vele, mert a potenciális veszteségek túl magasak lehetnek. Amennyiben egyik párt sem foglalkozik a kérdéssel, minden marad a régiben és a status quo (*S*) fennmarad. A 7. ábrán a sátozott rész jelöli a politikai „holt teret”: ha ezen belül helyezkedne el x politikai kérdés, akkor egyik párt sem akarna vele foglalkozni. *B* tétlenségi küszöbértékének hívjuk azt a görbét, amelyen megvalósuló esetekben *B* párt indifferens azzal kapcsolatban, hogy foglalkozzon-e a kérdéssel vagy sem. A görbe pozitív meredekségű, mert egy adott



Forrás: Wintrobe, 1998, 252.

7. ábra. A politikai cselekvésmentes sáv

status quo kapcsán P (azaz a valószínűség mértéke) növekedésének eredménye, hogy J párt esélyei javulnak a választás megnyerésére és valószínűbbé válik, hogy X_J program teljesül. B tétlenségi küszöbértékétől jobbra található pontok azok, amikor B párt meg akar valósítani valamilyen programot adott valószínűségű (P) választási nyereség mellett, míg J tétlenségi küszöbértékétől balra találhatóak azok a pontok, amikor J párt biztosan lépni fog. Az egyes pártok akkor fognak cselekedni, hogyha a politikai kérdés eléggé távol van a politikai programjuktól, vagyis X_J -től vagy X_B -től. A két sarokpont a $(P = 1, s = X_J)$ és $(P = 0, s = X_B)$. Az $(1, X_J)$ esetben a választást teljesen biztosan a J párt fogja megnyerni, mert a párt programja teljesül, míg hasonló logika alapján a másik sarokpontban, $(0, X_B)$ esetén B párt nyeri a választást. A probléma az, hogy B tétlenségi küszöbértékétől balra lévő területen B párt nem fog politikai aktivitást mutatni, míg J tétlenségi küszöbértékétől jobbra

lévő területen *J* párt nem fog aktivitást mutatni. Ennek következtében meghatározhatunk egy jelentős területet (a satírozott részt), amelynél egyik párt sem akar majd cselekedni. A politikai cselekvésmentes sáv mérete függ attól, hogy mennyire hitelesek az egyes politikai programok, valamint a pártok együttműködési hajlamától és általánosságban a politikai polarizáltságtól. Minél nagyobb a polarizáltság a társadalmon belül, annál inkább megnövekszik a cselekvésmentes sáv, amely esetekben a pártok csak veszíthetnek, ha felvetnek egy kérdést.

Demokratikus berendezkedés mellett sikeres fejlesztési programot csakis társadalmi konszenzus mellett, hiteles pártokkal, hiteles politikai programokkal lehet végrehajtani. Amennyiben a társadalom polarizált, a politikai cselekvési lehetőségek csökkenni, és kevéssé valószínű, hogy az ország hosszú távon is fenntartható fejlődés pályájára tud lépni. Demokratikus fejlesztő államok érdekes módon éppen a legfejlettebb országokban (például skandináv) alakultak ki, ahol mind a politikai pártok, mind a társadalom felismerte azt, hogy az ország csakis együttműködéssel juthat előre.

Konklúzió

Tanulmányunkban elsősorban arra törekedtünk, hogy meghatározzuk, mely tényezők befolyásolják előzetesen az országokat abban, hogy sikeres fejlesztési politikát legyenek képesek kialakítani. Mi azt tételeztük fel, hogy intézményi berendezkedés szempontjából útfüggőség figyelhető meg: a más országokban bevált gazdaságpolitikai receptek adaptáció nélküli alkalmazása nem feltétlenül fog sikerrel járni a vizsgált országban az eltérő gazdasági, politikai és társadalmi berendezkedés miatt. Tekintettel arra, hogy intézmények alatt a formális és informális politikai, gazdasági és szociális korlátokat értettük, véleményünk szerint egy fejlesztésorientált kormánynak elsősorban ezeknek a korlátoknak az átalakítására, kitágítására kell törekednie.

Ezek után röviden bemutattunk néhány intézményt vagy korlátot, amelyek a tranzakciós költségek csökkentésén keresztül képesek a gazdaság hatékonyságát javítani és a fejlődés ütemét növelni. Ezeknél az intézményeknél világosan látszik, hogy ha például az ország lakossága nincs a viták költség-hatékony megoldására szocializálva, akkor jóval költségesebbé válnak a cse-refolyamatok és emiatt a gazdaság csak lassan képes fejlődni. Ezen beidegződések megváltoztatása hosszú ideig tart, de szükséges, mert nélkülük nem látjuk megvalósíthatónak a hosszú távon is fenntartható gazdasági fejlődést.

Az intézmények vizsgálatát követően röviden bemutattuk, hogy a bürokrácia hogyan hajtja végre a kormány által hozott intézkedéseket a fejlesztés előmozdítása érdekében. Arra a következtetésre jutottunk, hogy szükség van

egyrészt informális cseremechanizmusokra, másrészt pedig a vertikális kapcsolatok túlsúlyára a bürokratikus intézményrendszeren belül, mert ez teszi lehetővé a hatékony munkavégzést. Rávilágítottunk arra is, hogy dacára annak, hogy csökken az állam hatalma egy bürokratikus rezsimben ez különböző gazdasági kimeneteket is eredményezhet. Véleményünk szerint a másfajta mentalitás és az örökölt intézmények felelősek az ellentétes kimenetekért.

A tanulmány utolsó részében megvizsgáltuk, hogy különböző (autokratikus illetve demokratikus) politikai berendezkedés esetén milyen problémákkal szembesülnek az egyes kormányok fejlesztési terveik megvalósítása során. Arra a következtetésre jutottunk, hogy az útfüggőségnek kisebb szerepe lehet egy autoriter berendezkedés esetén, mert a kormány teljhatalmánál fogva erőszakkal és a társadalmi csoportokra való tekintet nélkül bevezetheti azokat az intézkedéseket, amelyeket szükségesnek tart az ország fejlesztésének előmozdítása érdekében. Ugyanakkor egy demokratikus rezsim esetében a szavazatokért folytatott versenynek lehet az a következménye, ha nincsen társadalmi konszenzus, hogy politikai csatározások miatt a fejlesztési tervek jóval lassabban valósulnak meg. Emiatt a demokratikus rezsimnek jóval nagyobb energiát kell fektetnie a választók felvilágosításába és meggyőzésébe, amelyre sok esetben nincs meg az anyagi fedezet.

Tanulásként elmondhatjuk, hogy a fejlesztő állam politikai intézményrendszerének kialakítása egy rendkívül hosszú és bonyolult folyamat, ahol a kormány kezét nagyon sok múltból örökölt tényező köti meg, amelyeknek átforgatása csakis tudatos és hosszú távú gazdaságpolitikával valósítható meg. Az, hogy egy adott ország rendelkezik-e hosszú távú gazdaságpolitikával, véleményünk szerint nem a politikai berendezkedéstől, hanem sokkal inkább a társadalmi elvárásoktól illetve erőviszonyoktól függ.¹¹ Ezzel gyakorlatilag azt is állítjuk, hogy minden társadalom számára megvan a lehetőség, hogy döntsön és – bizonyos korlátokon belül – kikényszerítse a hosszú távú fejlesztéspolitikát (Weingast, 1997, 246.). A fejlesztő állam jelentősége e szempontból az, hogy úgy alakítja a társadalmi elvárásokat (intézményeket), a lakosság elé pedig olyan alternatívákat állít, hogy a hosszú távú fejlesztés-orientált gazdaságpolitika tűnik az egyedüli járható útnak az ország jövője szempontjából.

¹¹ Lásd Benczes István e kötetben szereplő tanulmányát.

Vigvári Gábor

Változó szerepek

Ágazati politikák a fejlesztő állam tevékenységében

Az állam gazdasági szerepvállalásának nagysága és módja kezdetek óta a közgazdasági és politikai gazdaságtani szakirodalom érdeklődésének középpontjában áll. A közgazdaságtan állami beavatkozásról alkotott elképzeléseivel minden közgazdászhallgató tanulmányai elején találkozik; az allokációs, redisztribúciós és stabilizációs funkció szerepéről röviden csak annyit érdemes megjegyezni, hogy ezek valójában a piac működésének korrekcióját jelentik, azonban nincs közük a gazdaság és a társadalom fejlődésének elősegítéséhez. Noha a keynesi közgazdasági elmélet térnyerésével megtörtént az állam gazdaságba való beavatkozásának legitimációja, ebből önmagában nem következik az állam fejlesztéspolitikai szerepe.

Azonban a főáramú közgazdasági gondolkodás mellett már a második világháborút közvetlenül követő évtizedekben megjelentek olyan koncepciók, melyek az elmaradott – vagy eufemisztikusan „fejlődőnek” nevezett – országok esetében hangsúlyozták az állami beavatkozás fontosságát, sokszor a keynesi elméletből eredeztetve koncepciójukat. Ezekről az elméletekről részletesen lásd például Szentés Tamás összefoglaló munkáját (Szentés, 1999).

Simai Mihály cikkében (Simai, 2006) az állami szerepvállalás tág értelmezését adja. Eszerint a hagyományos hármas (allokációs, redisztribúciós és stabilizációs) funkció mellett megjelenik az állam azon funkciója, mely a fejlődés előmozdításáért felelős. A másik új funkció a globalizáció mélyülésével, és ezzel a nemzetközi versenyképesség fontosságának előtérbe kerülésével jelenik meg. Ennek kiemelt dimenziója egyrészt a társadalom védelme a globalizáció kedvezőtlen hatásaival szemben, másrészt pedig a globalizáció által nyújtott lehetőségek minél jobb kihasználása. Simai felosztásában tehát már ott szerepel az állam új, kettős funkciója, amely lényegében válasz a globalizáció okozta változásokra. Ugyanakkor úgy gondoljuk, hogy ebben a funkcionális megosztásban e funkció két dimenziója többé nem különíthető el élesen egymástól. Napjainkra a fejlődés egyik meghatározó aspektusává vált a versenyképesség, hiszen egy állam csak akkor képes fejlődésre, ha sikeresen

alkalmazkodik a világgazdasági folyamatokhoz, így a fejlesztő állam fogalmát sem lehetséges a versenyképességtől függetlenül tárgyalnunk.

A régebbi (lásd Gerschenkron, 1984) és az újabb keletű (Rodrik, 2007a) szakirodalom is hangsúlyozza, hogy az elmaradott országok a felzárkózás érdekében új, a korábbiaktól eltérő intézményi megoldásokat alkalmaznak, ennek során az állam a Simai-féle felosztás harmadik pontjának feleltethető meg. Azonban a felzárkózáshoz nem elég az új intézményi megoldás, annak működőképesnek is kell lennie. Hogy mit jelent, ha egy intézmény működőképes, arra adja meg a választ a versenyképesség koncepciója.

A versenyképesség fogalmát sokan sokféle módon értelmezik. (Ezekről lásd Szentes összefoglaló monográfiáit: Szentes et al., 2005 és 2006.) A koncepciók egy része a versenyképesség fogalmát kizárólag mikroszinten tartja használhatónak, míg mások szerint beszélhetünk nemzeti, sőt regionális (mind kistrégiós, mind nagyrégiós értelemben vett) versenyképességről is. Az alábbiakban a fent hivatkozott mű versenyképesség-koncepciójára támaszkodunk: eszerint a versenyképesség „mindenekelőtt versengést jelent” (Szentes, 2006, 238.). Ez a versengés pedig az alábbi, négy dimenzióból álló ’versenypályán’ megy végbe:

- a fejlődés folyamatában való előrehaladás és annak fenntarthatósága terén;
- kedvezőbb világgazdasági pozícióra való törekvés során, ami egyrészt az aszimmetrikus interdependenciák rendszerében elért kedvezőbb pozíciót, másrészt pedig a világgazdaság élvonalába való bekerülést jelenti;
- dinamikus gazdasági szektorok kifejlesztésével;
- illetve a külső fejlődési erőforrások megszerzése és a transznacionális társaságok becsalogatása, illetve felfejlesztése során.

Tanulmányunkban a fejlesztő állam beavatkozási politikáit és a versenyképesség megteremtését szolgáló intézményrendszer változásait elemzzük. Ebben kiemelten fontos szerep jut a piac terelésének: az állam igyekszik a piac szerepét felülírni, a piacot irányítani. A piac terelésében fontos szerepet játszanak a különböző ágazati politikák, mint a kereskedelempolitika, pénzügyi ösztönzők, a tőkemérlegnek az ipar fejlődését segítő, részleges, fokozatos liberalizációja, az oktatás és a humántőke-képzés támogatása, illetve az agrárszektor kiemelt segítése. Mindezek a nyolcvanas évekig azt jelentették, hogy a fejlesztő állam modelljét követő országok a világgazdaságtól ugyan nem elzártan, ám abba csak néhány szektorban bekapcsolódva értek el gyors, látványos eredményeket.

A kelet-ázsiai országok fejlődési modellje a kilencvenes évek második felére kifulladásra látszott, ám ekkor új, dinamikus szereplő jelent meg a világgazdaságban, mely hasonlóan jelentős eredményeket ért el. Az ír gazdaság fejlődése a 2000-es évekre a korábbi kelet-ázsiai csodához hasonlóan modellértékűvé vált a gazdasági felzárkózással foglalkozó közgazdászok körében. Talán éppen ezért is kaphatta meg ez a modell is a fejlesztő állam elnevezést, noha az alkalmazott recept bizonyos szempontból eltért a korábbiaktól.

Dolgozatunkban arra kívánunk választ kapni, hogy vajon mik okozták a két modell közti eltéréseket? A választ a kérdésre elsősorban az eltérő világgazdasági környezetben keressük, amely determinálja a globális rendszerbe való integrálódás módját, valamint ezen keresztül a fejlesztéspolitikai intézmények karakterét. A dolgozat első felében röviden körbejárjuk a fejlesztő állam fogalmát. Mit tekintünk fejlesztő államnak, milyen beavatkozások esetén tekinthetünk egy gazdaságpolitikát ezen modell részének? Noha dolgozatunknak nem célja definíciót nyújtani, igyekszünk feltárni néhány olyan jellegzetességet, mely megkülönbözteti a kelet-ázsiai és az ír modell gyakorlatát más, állami beavatkozási politikáktól. Ennek érdekében röviden bemutatjuk a „hagyományos” ázsiai fejlesztő államot, elsősorban a gazdaságirányításra, illetve az intézményi megoldásokra koncentrálva. Az ázsiai megoldások után kitérünk annak válságára, amelyet elsősorban a világgazdasági integráció mélyülésével magyarázunk. Ugyanezt tesszük ezután az írországi példával is, annak érdekében, hogy egy összehasonlító elemzés keretében bemutathassuk a két megoldás közötti különbségeket és hasonlóságokat. Ebben a részben igyekszünk azt hangsúlyozni, hogy a különbségek legfőbb (de korántsem egyetlen) oka az eltérő világgazdasági környezetben keresendő. Itt elsősorban a globalizáció felgyorsulására gondolunk, beleértve az ebből fakadó nyitottabb gazdaságpolitikát igénylő irányítást, illetve az eltérő húzóágazatok megjelenését is.

Elemzésünk végső célja tehát annak a hipotézisnek a bizonyítása lesz, hogy a „korai” vagy „ázsiai típusú” fejlesztő állam hatékony volt, mert hatékony lehetett egy, a mainál kevésbé nyitott világgazdasági környezetben, azonban a modell kifulladását valójában a környezet megváltozása, globálissá válása okozta. Az ír példa pedig talán azt mutathatja meg számunkra, hogy egy rendkívül nyitott környezetben is lehetséges az állami szerepvállalás számára olyan területeket találni, amelyeken eredményes fejlődés érhető el. Ez pedig tanulságul szolgálhat azoknak az országoknak, amelyek jelenleg vannak hasonló helyzetben, mint a kilencvenes évek elején Írország. Ezek közé sorolhatjuk Magyarországot is.

A klasszikus fejlesztő állam: versenyképes intézményi megoldás

Mielőtt rátérnénk arra, hogy milyen módszereket is alkalmaztak a fejlesztő államok a versenyképesség megteremtése érdekében, érdemes néhány sorban tisztázni a fejlesztő államról alkotott koncepciókat. A jó fejlesztéspolitika versenyképes is. A kudarcos fejlesztéspolitika leggyakrabban emlegetett példája Latin-Amerika, különösen az ötvenes és hatvanas években folytatott importhelyettesítő politikája. Miként arra Hirschman (1968) és Rodrik (2004) is rámutatnak, a latin-amerikai fejlesztéspolitika nem a közkeletű okok miatt (elzárkózás és túlzott protekcionizmus) volt sikertelen, hanem azért, mert az ott alkalmazott intézményi megoldások nem voltak megfelelőek, kellően rugalmasak. Így például Hirschman kiemeli a helyi társadalmi sajátosságokat, mint például a mezőgazdasági és ipari elit szembenállását és ebből adódóan a politikai instabilitás szerepét (Hirschmann, 1968, 17–31.).

Ezzel szemben a fejlesztő államok esetében olyan intézményi megoldásokkal találkozunk, melyek viszonylag hosszú időn keresztül sikeres világgazdasági alkalmazkodást tettek lehetővé. A fejlesztő államok első – klasszikus – generációja a kelet-ázsiai államok, ezek közül is kiemelkedik Japán,¹ a Koreai Köztársaság (Dél-Korea), valamint Tajvan. Ezek az országok ugyan eltérő időpontban, de hasonló recepteket követve hajtották végre modernizációjukat a második világháború után, és váltak a világgazdaság egyik centrumává.

A kelet-ázsiai országok sikerességének okáról a mai napig számos vita folyik. Noha a Világbank 1993-as jelentésétől kezdve viszonylag új alaptanulmányokig (pl. Krugman–Obstfeld, 2003) igen sokan kérdőjelezik meg azt, hogy a kelet-ázsiai fejlődés modellje valamilyen új intézményi megoldás kialakítását jelentette volna, napjainkra az igen kiterjedt szakirodalom ismeretében elmondható, hogy ez az elképzelés az elfogadottabb.

A nemzetközi és hazai szakirodalom igen kimerítően írja le a kelet-ázsiai fejlesztő állam jellemzőit,² így most csak néhány általános jellemzőt és közös gazdaságpolitikai megoldást emelnénk ki, melyeket hét pontban lehet összefoglalni.

¹ Japánról sokkal inkább az mondható el, hogy visszatért a centrumba, mintsem hogy fejlődő országból fejletté vált volna, így a tanulmány során kiemelten Tajvanra, és még inkább Dél-Koreára foglalkozunk.

² Lásd például Wade (1990) és Johnson (1982) összefoglaló monográfiáit, Haggard et al. (1991), Kuznets (1985) és Rodrik (1997) tanulmányait, valamint magyarul Benczes (2000a, 2000b, 2000c) és Artner et al. (2002) tanulmányait.

1. A piac terelése

A kelet-ázsiai államok fejlesztéspolitikájában kiemelt szerepet kap az állam, mely bürokratikus ügynökségeken keresztül, a piac terelésével szervezi a gazdaságot. Az ilyen bürokratikus ügynökségek egyik archetípusa a MITI (*Ministry of International Trade and Industry*), a japán kereskedelmi és ipari minisztérium. Ezek az ügynökségek tették lehetővé a magánszféra és a centralizált államhatalom közötti együttműködést, valamint szakértő segítséget jelentettek a döntéshozók számára. Így az állam beágyazódott a gazdaságba, a gazdasági szereplőktől mégis független maradt: kialakult az úgynevezett beágyazott autonómia.

A piac terelése nem jelent mást, mint hogy az árak torzításával mesterségesen kijelölt szektorok felé irányítják a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokat. Ennek egyik eleme volt a földtulajdon újraosztása, ennek segítségével biztosították a mezőgazdaság zökkenőmentes működését, és így ezek az országok sikeresen kerültek el a latin-amerikai modell egyik rákfenéjét, a mezőgazdaságból történő nagyarányú forráskivonást, valamint a ricardói csapdának nevezett jelenséget.³ Az állam emellett iparpolitikáját is szelektíven folytatta, jó érzékel kiválasztva azokat az iparágakat, melyek később a fejlődés zálogává váltak. Ennek érdekében az ipar fejlesztésének rendelte alá a pénzügy- és kereskedelempolitikát. A támogatandó iparágak kedvezményes feltételekkel juthattak a zárt tőkemérleg miatt szűkösen rendelkezésre álló valutákhoz. Az állam exporttámogatásokkal és egyéb pénzügyi ösztönzőkkel, például a szűkösen rendelkezésre álló erős külföldi valuták differenciált elosztásával igyekezett támogatni az exportra termelő vállalatokat, ugyanakkor kiemelt kereskedelempolitikai eszközökkel védte azokat az iparágakat, melyek fejlesztése éppen aktuális volt.

Noha a gazdaságban a magántulajdon volt a domináns, az állam – különösen a pénzpiacokon – tulajdonosi szerepet is vállalt, pénzpiaci szereplőként keresztül pedig erőteljesen összefonódott a magánszférával. Fontos azonban kijelenteni, hogy ez az összefonódás nem jelentette az állam autonómiájának megszűnését. Mivel az irányítás a szakértőkből álló ügynökségek kezében volt, az állam, bár beágyazódott a gazdaságba, nagyfokú autonómiát élvezett.

2. A tőkeakkumuláció támogatása, a beruházások és megtakarítások ösztönzése

A piac terelésének a megtakarítások bátorítása volt az egyik legfontosabb eszköze. Gerschenkron (1984) a legfőbb hangsúlyt a feltörekvő országok ese-

³ A ricardói csapdáról lásd például Deane (1997, 91.).

tében a tőkeakkumuláció biztosítására helyezi, hiszen az elmaradott országokban a tőke diffúzan és kis mennyiségben áll rendelkezésre. Japánban például az állami kézben lévő takarékpénztárak kiemelten magas kamatot fizettek a lakosság megtakarításai után, ezzel is ösztönözve annak minél magasabb szintjét. Ezeket aztán a kitüntetett szektorok irányába terelték kedvezményes hitelek segítségével, melynek köszönhetően magas, a két kis-tigris (Dél-Korea, Tajvan) esetében a GDP harminc százalékát meghaladó beruházási szintet sikerült produkálni a nyolcvanas évek végére (lásd az 1. ábrát) (Rodrik, 1997, 417. és Benczes, 2000a, 443.). A beruházások támogatását az állam a köztulajdonban lévő bankrendszer segítségével oldotta meg, mely bankok rendkívül alacsony, sokszor negatív reálkamatozású hiteleket nyújtottak. Azonban Keynes óta tudjuk, hogy a beruházások szintjét nemcsak a kamatláb, hanem a jövőbeli kilátások is befolyásolják, így az állam az alacsony kamatláb mellett a biztos jövő ígérétevel is támogathatja annak magas szintjét. Mindezt szoros kooperációval, a pénzügyi és vállalati szektor közti együttműködés szorosabbra vonásával, valamint állami garancia-vállalással érték el. Utóbbinak a megtakarítások ösztönzésben is fontos szerepe volt. Ez együtt járt a külföldi befektetések távol tartásával, így a nyolcvanas évekre magas hozzáadott értékű termékeket gyártó hazai nagyvállalatok jöttek létre.⁴

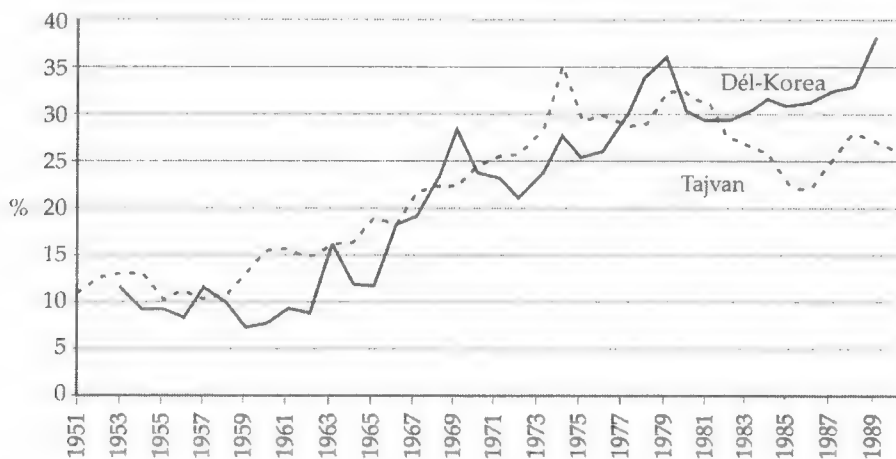
3. Komparatív előnyök megteremtése

A komparatív előnyök elmélete szerint a termelékenységbeli vagy költségelőny alapján történt szakosodás után az abban részt vevő országok (a klaszszikus példa a jól ismert Portugália és Anglia szakosodása bor illetve a textil előállítására) termelése, világgazdasági pozíciója nem változik.

A kelet-ázsiai országok ezzel szemben arra törekedtek, hogy az eredetileg fennálló komparatív előnyükből származó többletjövedelmet kihasználva új, magasabb fejlettségi szintet képviselő iparágat hozzanak létre, melyben aztán szintén komparatív előnyt érhetnek el. Ezzel dinamizálták komparatív előnyüket, és sikerült korai nyerstermékekre alapuló exportjukat először munkaintenzív, majd tőkeintenzív termékek exportjára cserélni. Ennek érdekében az exportból szerzett többletjövedelmet nem fogyasztásra, hanem beruházásokra fordították, melyek segítségével az erőteljes vámvédelem alatt

⁴ A megtakarítások nagyságának alakulását vizsgálva azonban nem szabad elfeledkezni a kulturális hatásokról sem. A japán, koreai és kínai kultúrával foglalkozó szakemberek szerint a régió népei másokhoz képest kiemelkedően takarékosak, melynek okát a vallási és egyéb más kulturális örökségben is keresni szokták. Erről részletesen lásd Csicsmann László e kötetben szereplő tanulmányát!

álló, magasabb fejlettségi szintet képviselő új iparágakat támogatták. Így az egyes országok az úgynevezett termék-életciklusok mentén hajtották végre iparosításukat (lásd a 2. ábrát) (Kasahara, 2004, 9.).



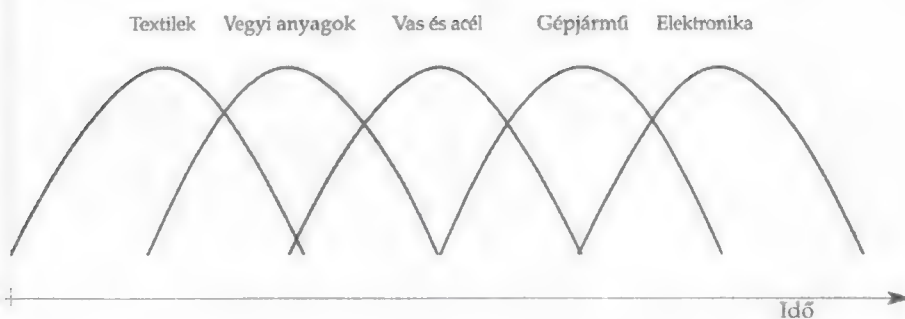
Forrás: Rodrik, 1997, 417.

1. ábra. A beruházások nagysága a GDP-hez viszonyítva Dél-Koreában és Tajvanon, 1981–1989

4. A makrogazdasági stabilitás biztosítása

A kelet-ázsiai országok kormányai mindvégig jelentős hangsúlyt helyeztek arra, hogy aktív gazdasági szerepvállalás mellett se inogjon meg államuk makrogazdasági stabilitása. Ennek érdekében kerülték a túlzott deficitfinanszírozást, valamint az eladósodást. Dél-Korea csak az 1980-as évek első felében adósodott el, de akkor sem jelentős mértékben, és a GDP felére rúgó adósságállományát az exportbevételekből később folyamatosan csökkentette, 1990-re ez az arány már csak 14% volt, Tajvan esetében pedig nem is beszélhetünk eladósodásról (Benczes, 2000a, 439.). Mindezek miatt az infláció szintjét is sikerült alacsonyan tartani, amiben nagy szerepet játszott a történelmi örökség is. Ezek egyik oka, hogy a múltban például Tajvanon a politikai kríziseket gyakran követte infláció, így ennek elkerülése a második világháború után fontos céllá vált. Más országokban pedig a gyarmati örökség is szerepet játszott a monetáris szigorban (uo. 440.). Ugyanekkor mind Dél-Korea, mind Tajvan sikeresen tartotta fenn dollárhoz kötött árfolyamrendszerét. Ennek során igyekeztek az árfolyam szintjét úgy meghatározni, hogy az biztosítsa az exportra termelő vállalatok számára a versenyképességet a külföldi piacokon.

▲ Komparatív előny indikátora



Forrás: Kasahara, 2004, 9.

2. ábra: Dinamizált komparatív előnyök alakulása Dél-Korea esetében a termékélelciklus-görbék alapján

5. A humántőke növelése

Mind a dél-koreai, mind a tajvani kormányzat a kezdetektől fogva kiemelt szerepet szentelt az oktatásnak, a humántőke fejlesztésének, így erőteljesen támogatták az iskolázottság szintjének növelését. Ennek köszönhetően a két ország iskolázottsági mutatói már az 1960-as évekre jócskán meghaladták a hasonló fejlettségű országok átlagát (lásd az 1. táblázatot). Az alapfokú oktatásban részesülők aránya már az 1960-as években közelítette a százszázalékos arányt, sőt Dél-Korea esetében a nyolcvanas évekre már a középfokú végzettségűek aránya is elérte ezt a számot (Lee, 2002, 15.).

Ugyancsak a humántőke fontosságát támasztják alá azok az empirikus tanulmányok, melyek az úgynevezett új, endogén növekedéstudomány alkalmazására támaszkodnak. Az új növekedési elmélet szerint az állami beavatkozás gyorsíthatja a gazdasági növekedést, valamint a gazdaságpolitika és egyéb intézkedések révén ösztönözheti a technológiai innovációt és a termelékenység növekedését (Gilpin, 2001, 111–115.). Egy empirikus tanulmány kimutatta, hogy a humántőke hozzájárulása a dél-koreai GDP növekedéséhez mind a fizikai tőke, mind pedig a munkaerő-állomány által játszott szerepnél nagyobb jelentőségű volt.⁵

⁵ A modell eredménye szerint: $\ln GDP = .0.153 + 0.381 \ln K + 0.399 \ln H + 0.199 \ln L$, ahol K a fizikai tőkeállomány, H a humántőke-állomány, míg L a ledolgozott munkaórák száma (Lee, 2002, 16.).

1. táblázat. *A beiskolázási ráták, valamint az olvasni tudók arányának alakulása Dél-Koreában és Tajvanon, százalékban*

	Alapfokú iskolázottság			Középfokú iskolázottság			Olvasni tudók aránya		
	Valós	Becsült	Különb-ség	Valós	Becsült	Különb-ség	Valós	Becsült	Különb-ség
Dél-Korea	0,94	0,57	0,37	0,27	0,10	0,17	0,71	0,31	0,40
Tajvan	0,96	0,62	0,34	0,28	0,12	0,15	0,54	0,36	0,18

Megjegyzés: A becsült adatok egy hasonló fejlettségű elképzelt ország adatai, az adatokat a mutatók és a GDP közötti összefüggésből lehet becsülni.

Forrás: Rodrik, 1997, 425.

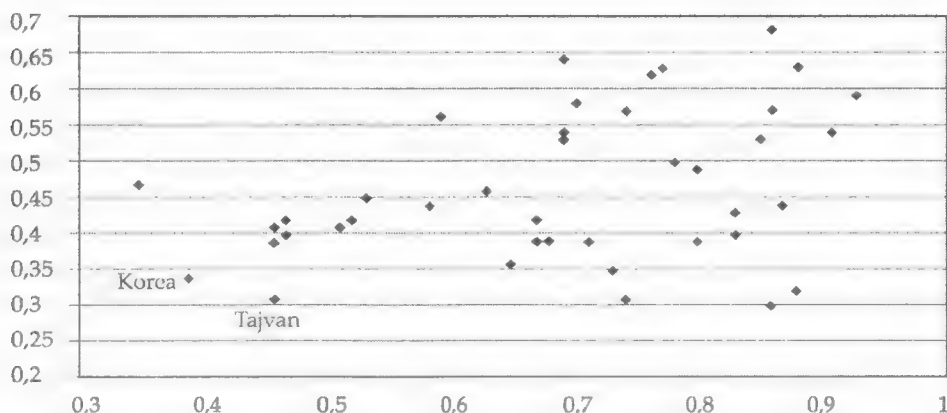
6. *A politikai stabilitás*

Mind Dél-Koreában, mind Tajvanon fontos szerepet játszott a fejlődés támogatásában a politikai stabilitás. Ebben az európaiktól eltérő kulturális beidegződésnek volt kulcsszerepe, melynek köszönhetően az erősen autoriter politikai berendezkedések hosszú ideig nem szembesültek a társadalom ellenállásával. A gazdasági fellendülés évtizedeiben mind Dél-Koreában, mind Tajvanon egy szűk uralkodó elit kormányzását figyelhetjük meg. Ez Tajvanon a Kuomintang, melynek uralma egészen 2000-ig tartott (Rigger, 2004, 290.); Dél-Koreában pedig az 1961-es katonai hatalomátvétel után egészen meggyilkolásáig Park tábornok vezetésével teremtték meg a gazdasági csoda alapjait⁶ (Haggard et al, 1991, 857–868.).

7. *A megosztott növekedés*

Megosztott növekedésen azt értjük, hogy az állam a növekedésből származó hasznokat megosztja a társadalommal, így nem alakulnak ki olyan jelentős jövedelmi különbségek, mint például Latin-Amerikában. Amsden (idézi Benczes, 2000a, 431.) rámutat, hogy míg Braziliában a legalsó és legfelső jövedelmi kvantilis közötti különbség 28-szoros volt, addig ez az arány Dél-Koreában és Tajvanon mindössze 4-5-szörös (lásd a 3. ábrát). Ennek

⁶ A demokrácia és a gazdasági fejlődés kapcsolatáról lásd Csicsmann László és Tétényi András e kötetben szereplő írásait.



Forrás: Rodrik, 1997, 426.

3. ábra. *Jövedelem (függőleges tengely) és földbirtoklás (vízszintes tengely) alapján számított Gini koefficiensek*

okát azonban nem az állam nagyarányú újraelosztó tevékenységében kell keresni. Az államnak a makrostabilitás fenntartása érdekében erre nem is maradt forrása, így ezt a szerepet a társadalom más szereplőire bízta. Ilyen szereplőknek tekinthetjük a vállalatokat, melyek egyrészt az élethosszig tartó foglalkoztatással, másrészt az átvállalt jóléti intézményekkel biztosították munkavállalóik számára az alapvető jóléti ellátást. Másrészt, és ez egyben kulturális sajátosság is, különösen a kínaiak lakta országokban kiemelt szerep hárult a családra a beteg és idős rokonok ellátásában. Ezzel az állam mentesült ez alól a feladat alól, ezzel is forrásokat teremtve a fejlesztéspolitika számára.

A fenti hét pont jól összefoglalja a klasszikus ázsiai fejlesztő állam fő jellegzetességeit az állami szerepvállalást illetően.⁷ Azonban a modellünk ezzel még nem teljes. Fontos kiemelni az állami szerepvállalás fontossága mellett a vállalati szektorban tapasztalható eltéréseket. A hagyományos nyugati, különösen amerikai modellekben a vállalat ún. *shareholder* típusú, vagyis a vállaltvezetés számára az elsődleges útmutató a részvényesek igényeinek kielégítése. Ennek oka, hogy a tőzsde a vállalatok számára kitüntetett szereppel bír

⁷ Az állami szerepvállalás elméleti megfontolásaihoz lásd Benczes István e kötetben megjelent tanulmányát.

a tőkebevonás szempontjából. A részvényesi érdek viszont a rövid távú haszonmaximalizáció, így a menedzserek is erre törekednek: a profit és ezáltal az osztalék növelésére.

Ezzel szemben Kelet-Ázsiában, ahol a vállalati szféra főleg nagyméretű, a tőkeforrásokkal, azaz a bankokkal és az állammal szorosan összefonódott vállalatokból áll, elsősorban a belső érintettek, azaz a stakeholderek érdekei érvényesülnek, így a vezetés célfüggvényében hosszabb távú célok is megjelenhetnek, ami a fejlődés szempontjából mindenképpen kedvező jelenség lehet.

Nem szabad megfeledkeznünk az Egyesült Államok által nyújtott segítség fontosságáról, ha a kelet-ázsiai országok sikereit vizsgáljuk. A segélyezés indokai a nemzetközi politikában keresendőek, hiszen mind Dél-Koreát, mind Tajvant egy kommunista nagyhatalom fenyegetésével álltak szemben, így megtartásuk az USA elsődleges érdeke volt. A segélyezés Dél-Korea esetében különösen az 50-es és 60-as években volt jelentős. 1953 és 1961 között Dél-Korea importjának 70 százalékát amerikai segélyek fedezték, és a tőkefelhalmozás 75 százalékát is ezek tették ki. Bár a segélyek nagy része nem közvetlenül az ipar fejlesztésére érkezett, nagyon sok koreai vállalat a segélyként érkező árucikkek feldolgozásával alapozta meg a jövőjét (Haggard et al. 1991, 852–853.).

A segélyek egy másik formáját jelentették a kedvezményes külföldi hitelek. 1964 és 1974 között ilyen hitelek alkották a teljes külföldi hitelállomány 6,5 százalékát. Azonban az 1960-as évek fellendülésétől kezdve az Egyesült Államok a segélyezés folyamatos csökkentését majd megszüntetését jelentette be, tehát a sikersztori második felvonásában a segélyek már nem játszottak komoly szerepet.

Végül foglaljuk össze egy táblázatban még egyszer azokat a fő pontokat, melyekben a kelet-ázsiai országok gazdasága eltért a hagyományos, nyugati modellektől (lásd a 2. táblázatot).

Az 1997-es pénzügyi válság azonban lerombolta azt az éltanuló-képet, melyet ezek a sikeres országok kiépítettek magukról a fejlődés-gazdaságtan irodalmán belül. Vajon mi volt az oka a gyors és látványos összeomlásnak? Ezzel foglalkozunk a következő fejezetben.

A klasszikus fejlesztő állam válsága: egy jól működő modell vége?

Noha a fejlesztő államra már a kilencvenes évek első felében is leselkedtek veszélyek, ez felszínre csak az 1997-es délkelet-ázsiai pénzügyi válság során került. A gyors összeomlás váratlanul érte a világ közgazdász-társadalmát, hiszen Dél-Korea és Tajvan, illetve a nyomukban felzárkózó délkelet-ázsiai

2. táblázat. *A kelet-ázsiai fejlesztő állam jellemzői*

<i>Adott intézmény tevékenységi köre</i>	<i>Ideáltipikus modell (foáramú közgazdaságtan)</i>	<i>A kelet-ázsiai modellben jellemző</i>
<i>Tulajdonjog</i>	Magántulajdon, törvényi garanciákkal	Magántulajdon, de a kormányzat sok esetben felülírja a tulajdonjogot
<i>Vállalatirányítás</i>	Külső érintettek irányítanak, akik erős törvényi védelem alatt állnak	Belső érintettek irányítanak.
<i>Üzleti szféra és a kormányzat kapcsolata</i>	Szabályokon alapuló távolságtartás	Erőteljes összefonódás
<i>Ipari szervezeti forma</i>	Decentralizált versenypiacok, erőteljes trösztellenes szabályozás	Horizontális és vertikális integráció a termelésben (<i>chaebol</i>). Kartellek, kormányzati felhatalmazással
<i>Pénzügyi rendszer</i>	Liberalizált; értékpapírokon alapul, szabad belépéssel. Szabályozó hatóságok által irányított, átlátható felügyelet	Bankok által uralt, korlátozott belépéssel. Erőteljes kormányzati kontroll, közvetlen kölcsönzési formákkal. Gyenge formális szabályozás
<i>Munkaerőpiac</i>	Decentralizált, rugalmas	Élethosszig tartó foglalkoztatás
<i>Nemzetközi tőkeáramlás</i>	Szabad és transzparens	Korlátozott (az 1990-es évekig)
<i>Köztulajdon</i>	Nincs a termelőszektorban	Jelentős a finanszírozásban

Forrás: Rodrik, 2007, 19.

országok (Thaiföld, Malajzia és Indonézia) éltanulóknak számítottak a világgazdaságban. Fel kell tennünk tehát a kérdést, vajon mi okozta a kudarcot, és van-e egyáltalán jövője a fejlesztő állam modelljének?

Ma már külföldi és magyar tanulmányok is egyetértenek abban, hogy a pénzügyi összeomlás közvetett kiváltó oka a távol-keleti gazdaságok környezetének átalakulása, és ezzel kapcsolatosan az alkalmazott gazdaságpolitikák

átalakulása volt.⁸ Az 1990-es évek elején végleg beléptünk a felgyorsult globalizáció korába. Bár a gazdasági globalizáció jelenségének tárgyalása önmagában meghaladja ennek a dolgozatnak a kereteit, néhány ismérvet fontos tisztáznunk.

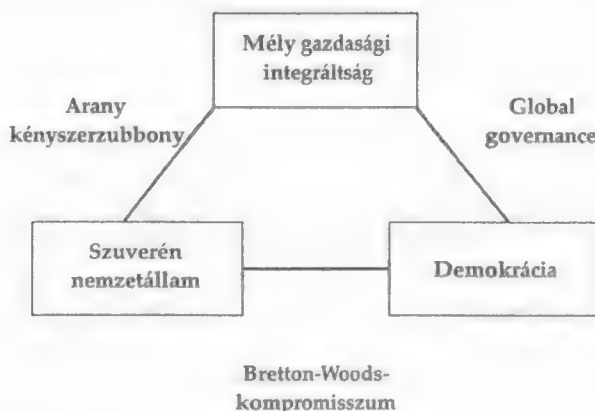
A világgazdasági rendszer globalizációja, ahogy Szentés és szerzőtársai azt megfogalmazzák, egyszerre jelenti a világgazdaság horizontális kitágulását és vertikális mélyülését (Szentés et al, 2005, 64.). Míg előbbit a világgazdaság térképén lévő fehér foltok eltűnéseként érzékelhetjük, addig utóbbit a gazdasági kapcsolatok növekvő intenzitásában tapasztalhatjuk meg. Ezek a gazdasági kapcsolatok különösen erőteljesek a tőkeáramlás liberalizálása, és ezzel összhangban a tőkeáramlások nagyságának növekedése terén, valamint a világkereskedelemben tapasztalható liberalizációs tendenciákban. Természetesen távol vagyunk még a világgazdaság teljes integráltságától, hiszen az országhatárok jelentősége még mindig igen jelentős mind a kereskedelem, mind pedig a tőkeáramlások terén. Ennek okai a határokat átlépő gazdasági folyamatokra rakódó, még mindig jelentős tranzakciós költségekben keresendőek, melyek az egyes országok eltérő intézményi berendezkedéséből fakadnak (Rodrik, 2005, 7.).

A globalizáció folyamata egyre nagyobb hatással van az intézményi különbségekre. Ennek nagyságát egyes szakemberek vitatják (lásd ezekről részletesen Gilpin, 2001, 171–172.), azonban a tendencia nyilvánvaló, és ahogy arra Rodrik (2005) rámutat, a folyamat végpontja még nem látszik. Rodrik ezzel kapcsolatban három forgatókönyvet vázol fel, melyet a 4. ábra szemléltet a legjobban.

A kilencvenes évekre a gyorsan fejlődő kistigriseket is elérte a globalizáció. A világgazdaság vérkeringésébe mindinkább bekerülve a fejlesztő államok azzal szembesültek, hogy korábbi gazdaságpolitikai megoldásaik egy részéről kénytelenek lemondani. A GATT/WTO tárgyalások előrehaladtával megszűnt korábbi lehetőségük arra, hogy kereskedelempolitikai megoldásokkal fejlesszék iparukat, a korábbi jelentős mértékű vámvédelemről, valamint az exporttámogatásokról pedig le kellett mondaniuk.

A WTO tárgyalások kiterjesztése a közvetlen tőkeberuházások védelmére (TRIMS – *Trade Related Investment Measures*, nemzetközi beruházásokhoz kapcsolódó szabályozások) például egyre kevésbé tette lehetővé a kelet-ázsiai országok számára a tőkeforgalom ellenőrzését. Mindez kiegészült Dél-Korea OECD-tagságának előkészületeivel, amely szintén a tőkeáramlások liberalizálásának irányába mutatott.

⁸ Lásd például Radelet és Sachs (1998) illetve Benczes összefoglaló munkáit (Benczes, 2000d és 2003).



Forrás: Rodrik, 2005, 11.

4. ábra. A nemzetközi rendszer politikai trilemmája

Rodrik a globalizációt a nemzetközi rendszer politikai trilemmájaként írja le. Eszerint a globalizált világban nem létezhet egyszerre önálló, szuverén nemzetállam, teljesen integrált világgazdaság, valamint demokrácia, melyen alapvetően a legitimációt, a gazdasági tevékenység kereteinek kijelölését, a különböző érdekcsoportok szempontjainak érvényesítését, tehát alternatív gazdaságpolitikai forgatókönyvek, alternatív intézmények alkalmazásának lehetőségét érti.

Rodrik különböző történelmi korokhoz köti trilemmáját. Eszerint az első időszak az aranystandard időszaka. Ebben az időszakban a világgazdaság integráltsága igen magas volt, egyes mutatók (pl. a világkereskedelem GDP-hez viszonyított aránya, a tőkemozgások GDP-hez viszonyított aránya) elérte, sőt meg is haladta napjaink hasonló adatait. Az aranystandard kötött árfolyamrendszere és a gazdasági kiigazítás egyetlen lehetséges mechanizmusa, a deflációs restriktív gazdaságpolitika igen szoros keretek közé szorította a kormányzatokat.

A második nagy korszak a Bretton-Woods névvel fémjelzett rövid időszak. Ekkor a keynesi javaslatoknak megfelelően igyekeztek korlátozni a tőkemozgásokat, és ezzel útját állták a teljes gazdasági integrációnak. A nemzeti szuverenitás és a demokrácia intézménye volt a fő szervezőelv nemzetközi politikában.

A harmadik, talán egyszer eljövendő korszak a globális kormányzás időszaka. A demokrácia fenntartása mellett lehetővé válik a teljes gazdasági integráció, azonban a nemzetállamok szuverenitásuk nagy részét elveszítik és azt globálisan tevékenykedő szervezetekhez delegálják.⁹

⁹ A globális kormányzásról részletesen l. Reinicke, 1997.

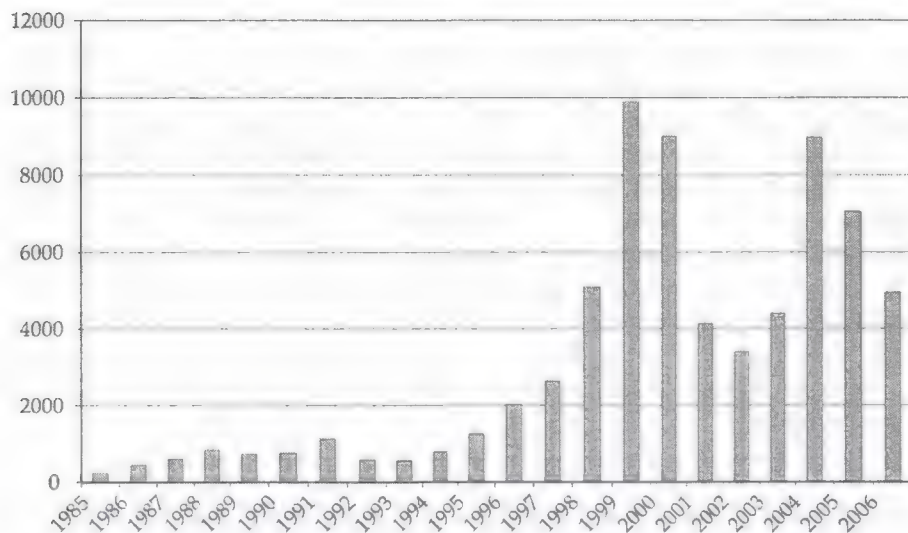
Napjaink dilemmája hasonló. Amennyiben feltételezzük, hogy minden akadályt el tudtunk hárítani a gazdasági integráció útjából, ugyanakkor fenn kívánjuk tartani az egyes országok szuverenitását, úgy a nemzeti gazdaságpolitikák számára egyetlen alternatíva marad: a tőke, illetve a transznacionális társaságok iránti verseny. Mindezt a bérek alacsonyan tartásával, privatizációval, a jóléti állam leépítésével, alacsony adókkal, minimális állami szerepvállalással szükséges kombinálni, ahogy az a neoliberális gazdaságpolitikai receptekben is szerepel. Ekkor természetesen nem valósul meg a demokrácia fenti kritériuma, a kormányoknak le kell mondaniuk a valós döntésekről, tehát egyszerűen megfogalmazva: a politika kényszerpályára kerül. Ezt nevezi Rodrik Thomas Friedmant idézve *arany kényszerzubbony*nak (Rodrik, 2005, 12.). A kényszerzubbonyt viselő államoknak kényszerű gazdaságpolitikájuk miatt növekvő társadalmi egyenlőtlenségekkel kell szembesülniük.

Ugyanakkor a liberalizációban nem csak gazdasági, hanem politikai érvek is szerepet játszottak. Ahogy Nordhaug (2004, 21.) hangsúlyozza, a korábbi katonai rezsim bukása után az új elit a gazdasági nyitással is azt kívánta sugalmazni, hogy szakít az elődök gyakorlatával.

Azonban a gazdasági nyitás (számszerűsítve lásd az 5., 6., 7. ábrát) veszélyeket is rejtett magában. Az elzárt piacokon a hagyományostól eltérő válságtörésmintázati és pénzügyi szabályozási intézmények jöttek létre. A korábban bemutatott torz bankszektor, illetve az állami szerepvállalás, az állam által történő 'kimentés' lehetősége súlyosan torzította a térség országainak pénzpiacait. Így következhetett be az az eseménysorozat, mely a délkelet-ázsiai országok pénzügyi válságához vezetett. Anélkül, hogy részletesen bemutatnánk a válság lefolyását, csak néhány fontos momentumot igyekszünk kiemelni, melyek közvetlenül a fejlesztő állammal kapcsolatosak. Az elemzést a korábban már hivatkozott irodalmak alapján folytatjuk.¹⁰

A kilencvenes évek közepére a már viszonylag magas fejlettségi szintet elért Dél-Korea mellett a délkelet-ázsiai ASEAN országok is gyors fejlődésnek indultak. A válságot megelőző években mind Dél-Korea, mind az ASEAN országok megkezdték gazdaságuk liberalizálását, különösen a korábbi tőkekorlátozások leépítését. A kilencvenes években a magas hozamot kereső portfólió-befektetők számára igen korlátozottan álltak rendelkezésre vonzó célpontok, azonban a távol-kelet gazdaságai jó befektetési lehetőségnek tűntek. A legtöbb ország makrogazdasági mutatói kiválóak voltak, a helyi kereskedelmi bankok pedig magas kamatot ígértek a befektetőknek. A pénz-

¹⁰ Lásd Radelet és Sachs (1998), illetve Benczes összefoglaló munkáit (Benczes, 2000d és 2003).



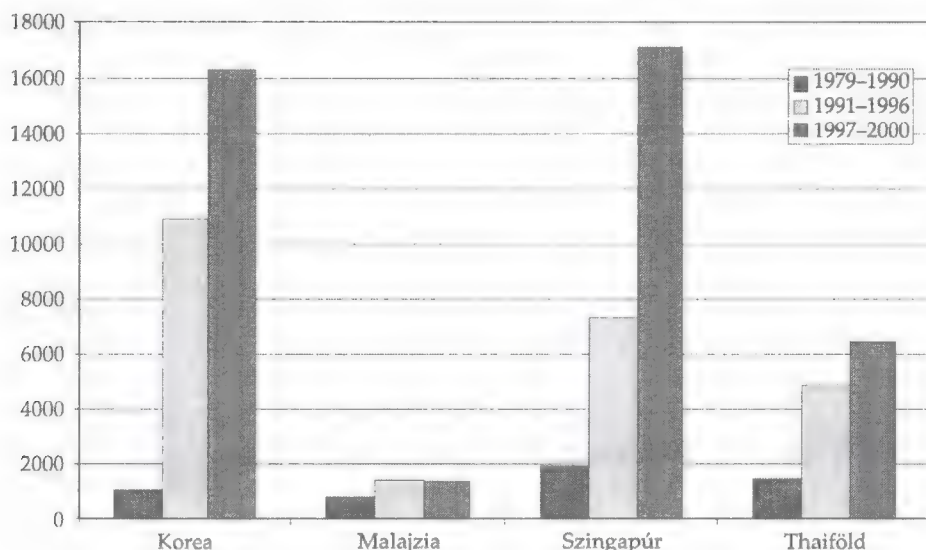
Forrás: UNCTAD FDI Statistics, <http://stats.unctad.org/FDI> utolsó letöltés: 2008. április 13.

5. ábra. FDI-áramlás Dél-Koreába (flow), millió dollárban, 1985–2006



Forrás: UNCTAD FDI Statistics, <http://stats.unctad.org/FDI> utolsó letöltés: 2008. április 13.

6. ábra. Dél-Korea részesedése a világ összimportjából, százalékban, 1960–2006



Forrás: Petroulas, 2004: 8. oldal alapján, http://www.ne.su.se/paper/wp04_04.pdf
 Utolsó letöltés 2008. június 8.

7. ábra. Portfólió tőkeáramlások Dél-Korea, Malajzia, Szingapúr és Thaiföld gazdaságába, évenkénti átlagok (flow), millió dollárban

üggyi szféra elégtelen szabályozása, valamint a már korábban említett hiányzó vagy torz intézmények miatt azonban a bankok nem megfelelően helyezték ki ezeket a betéteket a belföldi gazdasági szereplőkhöz. A bankok ezekből a rövid távú, magas kamatozású betétekből alacsony kamatozású, hosszú távú hitelezést hajtottak végre, kielégítve a beruházási hitelek iránti igényeket. A bankok ezt abból a megfontolásból merték megtenni, hogy korábban az állam krízis esetén mentőövet nyújtott a bajba jutott bankoknak, mellyel előállt az erkölcsi kockázatnak nevezett jelenség. A hitelekből származó bevételekből azonban valójában nem lehetett a külföldi betétesek várakozását kielégíteni. A felvett hitelek nagy része mögött ugyanis megint csak erkölcsi kockázat állt, tehát a vállalatok olyan beruházásokra is hitelt vettek fel, melyek megtérülése legalábbis kétséges volt, sőt, igen sok vállalat a világgpiac lassulásából és a dollár gyengülése miatti versenyképesség-vesztésből adódóan csődbe is jutott. Amikor ez a külföldi befektetők számára nyilvánvalóvá vált, megkezdték tőkéjük kivonását a régió országaiból, melyek mind hasonló gazdaságszerkezettel bírtak. Ebből a bankok csődje, illetve a régió valutaárfo-lyamainak összeomlása következett.

Ez tehát az a folyamat, amely a 8. ábrán is látható (Benczes, 2003, 57–59.). A fejlesztő állam speciális intézményrendszere nem tudott megfelelően válaszolni a globalizáció által támasztott kihívásra. A korábban alacsony tőkemennyiséggel rendelkező államok a tőkeáramlások liberalizálásával többlet-tőkemennyiséghez jutottak. Azonban az ehhez társuló pénzpiaci intézmények nem fejlődtek ki teljesen, tehát az 1-es rubrikából a 3-asba jutottunk, ami zsákutcát jelent. Ebben az esetben egyik modell sem életképes, ezért szerepel itt az „egyik sem” megjegyzés. A helyes útvonal az 1-es rubrikából előbb a 2-esbe vezet, tehát először az intézményeket szükséges stabilizálni. Ebben az esetben mind a fejlesztő állam, mind a piac vezérelte gazdaság életképes, ezért szerepel itt a „mindkettő” megjegyzés, noha a fejlesztő állam terminológia használata ekkor már megkérdőjelezhető. Innen lehetséges tovább mozdulni a 4-es rubrika irányába, amely viszont a liberalizálást jelenti. Vajon ez az állapot fejlesztő állam végét jelenti? – tehetjük fel a kérdést. Az ábra szerint igen, mivel ezt a megoldást már biztosan nem nevezhetjük fejlesztő államnak.

Hogy választ kapjunk a fenti kérdésre, érdemes először mások érveit is áttekinteni, elsősorban a válság megoldására tett kísérletek alapján. Shin elsősorban a vállalati szféra átalakulását, az átalakulás szükségességét elemzi tanulmányában. Vizsgálata során arra jut, hogy Dél-Korea fejlettsége a válság idején önmagában még nem indokolja a gazdaság átstrukturálását, tehát a fejlesztő állam intézményrendszerének átalakítását. Dél-Korea 1999-ben a GDP nagyságát tekintve Japán 1960-as évekbeli fejlettségi szintjén állt, ekkor Japánban a fejlesztő állam intézményrendszere még javában virágzott. Ugyanakkor a globalizáció hatására a dél-koreai nagyvállalati konglomerátumok, a chaebolok igyekeztek „globálisan” viselkedni, termelésük egyre nagyobb hányadát helyezték ki külföldre, tehát politikájuk részben a transznacionális vállalatokhoz vált hasonlóvá. Ez a vállalati forma azonban nem kedvez többé a hagyományos vállalati forma további működtetésének, és a vállalati szféra átalakítását vonja maga után. Tehát bár a fejlődés szintje nem indokolja a fejlesztő állam intézményrendszerének felszámolását, azok a globalizáció hatására nem tarthatók fenn tovább. Shin ezért azt javasolja, hogy az új intézményi megoldások keresésénél ne dobjunk ki mindent a korábbi sikeres megoldások közül, azonban igyekezzünk azok működését a globalizációval kompatibilissé tenni (Shin, 2000, 22–24.).

Jomo tanulmányában szintén arra mutat rá, hogy Dél-Korea a válságból való kilábalás során igyekezett intézményi reformokat végrehajtani. Azonban elemzésében arra a következtetésre jut, hogy a dél-koreai gazdaság magára találásában a makrogazdasági reformoknak, nem pedig a vállalati struktúra megreformálásának volt kiemelkedő szerepe. Ugyanakkor Jomo hangsú-

	<i>Alacsony tőke/beruházási lehetőség ráta</i>	<i>Magas tőke/beruházási lehetőségek ráta</i>
<i>Fejletlen intézményes alapok</i>	(1) Fejlesztő állam modellje	(3) Egyik sem
<i>Fejlett intézményes alapok</i>	(2) Mindkettő	(4) Piac által vezérelt vegyesgazdaság

Forrás: Benczes, 2003, 51. és 53. alapján.

8. ábra: *A kelet-ázsiai pénzügyi válság lefolyása (folytonos nyíl), és az ideális forgatókönyv (szaggatott nyíl)*

lyozza, hogy az elmúlt húsz év változása a világgazdaságban egyre kevésbé teszi lehetővé a Távol-Kelet gazdaságai számára a fejlesztő állam intézményrendszerének használatát (Jomo, 2001, 42–43.).

Más következtetésre jut a témát illetően Beeson, aki azt a tényt hangsúlyozza, hogy a gazdasági környezet változása önmagában nem jelenti az állami szerepvállalás fontosságának csökkenését. Ugyanakkor a gazdasági környezet változása mégis jelzi az állami szerepének valamiféle változását. Beeson értelmezésében ez a megváltozott állami szerepvállalás ugyanúgy a fejlesztő államot takarja, hiába más jellegű a szerepvállalás módja. A fejlesztő állam tehát nem tűnik el a globalizáció hatására (Beeson, 2003a, 8–9.).

Az állami szerepvállalás fontosságának fennmaradása és egyidejű változása, illetve a kérdés, hogy mindezt joggal illetjük-e fejlesztő állam címszóval, átvezet bennünket az ír gazdasági csoda elemzéséhez és értékeléséhez.

A kelta tigris: az új fejlesztő állam?

Az 1990-es években a kelet-ázsiai országok mellett új sikersztori bontakozott ki a világgazdaság színpadán: Írország gazdasága a kilencvenes évek közepétől gyors növekedésnek indult. (Lásd a 3. táblázatot és a 9. ábrát.)

A növekedés gyors tempója hasonló volt a kistigrisek hetvenes és nyolcvanas évekbeli teljesítményéhez, így gyorsan ragadt Írországra új beceneve: a „kelta tigris”. Ugyanakkor ezzel a párhuzammal sok közgazdász azt is elismerte, hogy a két modell között nem kizárólag a növekedés gyorsasága volt hasonló, hanem az állam szerepvállalásának fontossága is. Valóban: utóbbi kiemelkedően fontos volt a gazdasági növekedés beindításában, így a „tigris” elnevezés mellé Írország megkapta a „fejlesztő állam” jelzőt is.

Az ír csoda történetét, miként Kelet-Ázsia esetében is, sokan leírták (lásd például O’Riain, 2000; Kirby, 2002; Farkas, 1999; Artner, 2000; Hajós, 2006; valamint Nagy, 1999). Ezek alapján először is összefoglaljuk az ír gazdasági fejlődés okait, megmutatjuk, hogy az állami szerepvállalás ténylegesen fontos szerepet játszott a fejlődésben, ezek után pedig kísérletet teszünk arra, hogy megmutassuk azokat a hasonlóságokat és különbségeket, melyek a két fejlesztési modell között mutatkoznak. Milyen eltérő megoldásokat tudott felmutatni Írország, mellyel sikerrel tudott alkalmazkodni a globalizáció kihívásaihoz, és ezzel meghaladta a kilencvenes évekre rugalmatlanná vált kelet-ázsiai fejlesztési modellt?

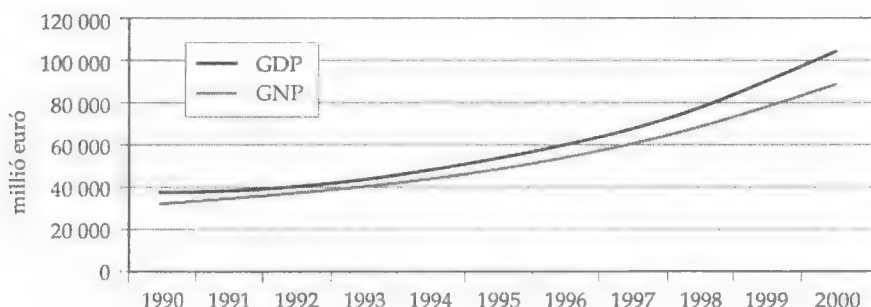
Ahogy az Farkas is hangsúlyozza, a közgazdászok egy része az ír sikert a liberalizációs politikák sikereként értékeli. Tény és való, hogy az 1990-es évek elejéig Írország erőteljes korlátozásokat tartott fenn a tőkeáramlások terén, melyek leépítésére csak a fellendülés előtti években került sor. A nyolcvanas évek végére az ír gazdaság igen rossz állapotba került, melyet a legtöbb makromutató rossz helyzete is jól mutat. Így például 1987-re a munkanélküliségi ráta nagysága 18%-osra nőtt, a GDP növekedése ebben az időszakban 1,5% volt, az adósság/GNP mutató pedig 117%-ra nőtt (Farkas, 1999, 471.). A kormányzat a lesújtó mutatókat érzékelve a gazdaság átfogó megreformálásába kezdett. Ezeket a reformprogramokat indikatív tervekbe ágyazták bele. Az első ilyen terv az 1987-től 1990-ig tartó időszakot fogta át, és elsődleges célja a gazdaság működésének stabilizálása volt. Ennek érdekében restriktív gazdaságpolitikát hirdettek a közkiadások drámai lefaragásával. Mindezeket a programokat széleskörű társadalmi egyeztetések kísérték, így a kormányzat megállapodott a legnagyobb szakszervezetekkel a megszorítások mértékéről. A folyamatok szerencsés alakulásának köszönhetően a restriktív politikát nem kellett sokáig folytatni, nagyrészt a külföldről beáramló nagymennyiségű tőkének hála, melyek kitűnő hidfőállást találtak Írországban az európai piacra való betöréshez.

3. táblázat. *Az ír reál GDP növekedése százalékban*

Átlag	Átlag	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1973–1983	1984–1993													
3,8	3,9	5,8	9,7	7,7	10,7	8,0	10,4	9,4	6,1	6,6	4,5	4,4	6,0	5,7

Forrás: Kirby, 2002, 2., valamint Eurostat:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=REF_TB_national_accounts&depth=3



Forrás: Hajós, 2006, 4.

9. ábra. Az ír nominális GDP és GNP növekedése

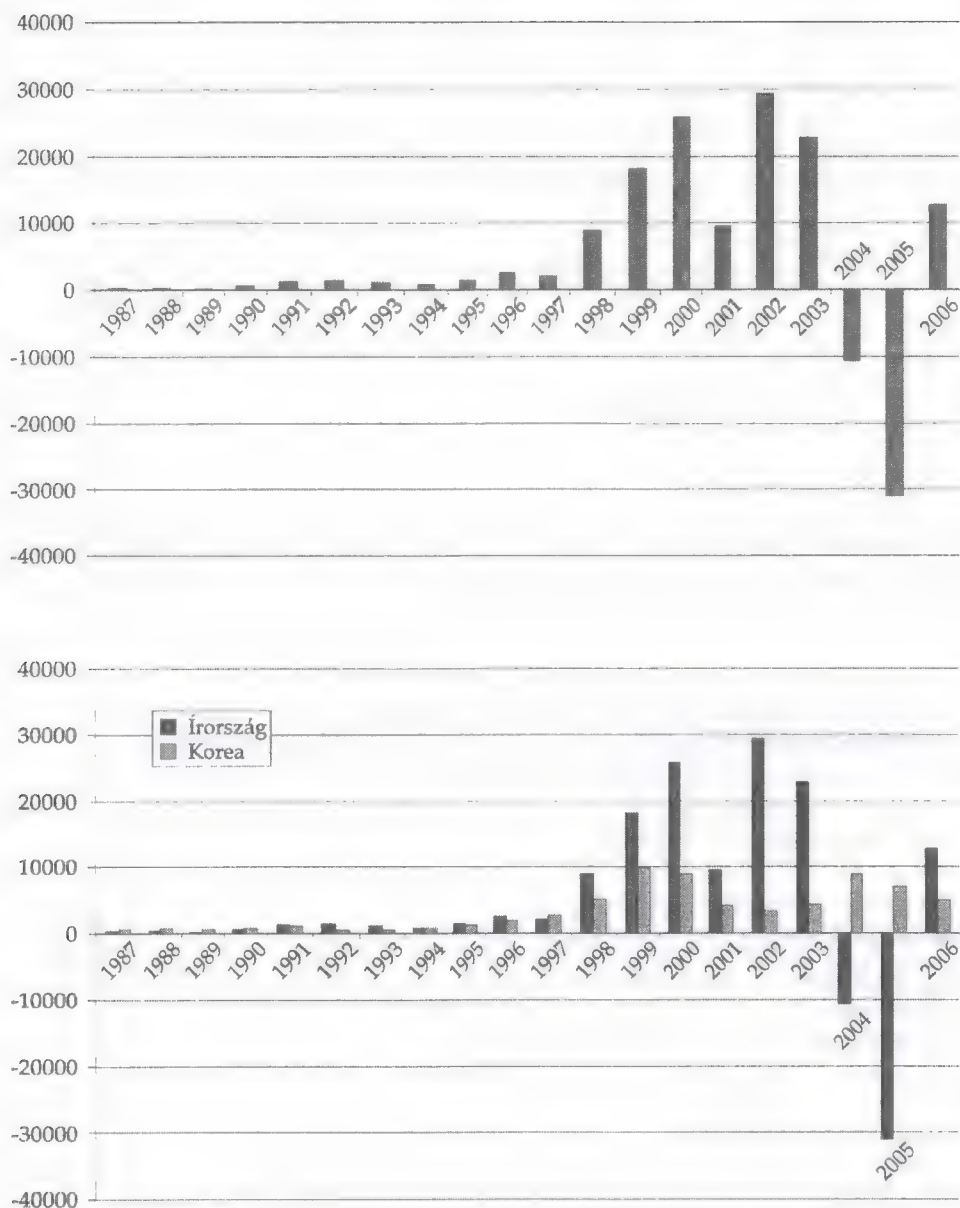
Folytatódott az indikatív tervek készítése, amit az Európai Unióból érkező források lehívása is megkövetelt: tervek készültek az 1991-től 1993-ig tartó, valamint az 1994 és 1999 közti időszakokra is. Az utolsó Nemzeti Fejlesztési Terv keretei közé az alábbi stratégiai célkitűzéseket foglalták (Artner, 2000: 27.):

- a gazdaság termelőkapacitásának fejlesztése;
- az infrastruktúra javítása a versenyképesség fokozása érdekében;
- a termelőszektorok igényeinek megfelelő szaktudás növelése;
- a helyi kezdeményezések felkarolása a regionális fejlesztések érdekében;
- a foglalkoztatás növelése.

Már itt is látható, hogy Írország a modern versenyképességi koncepcióknak megfelelően igyekezett gazdaságpolitikáját alakítani. Ennek érdekében különböző fejlesztési ügynökségeket hoztak létre, melyek mind eltérő feladatokat hajtottak végre a célok teljesítésének érdekében. Tekintsük át ezeket az ügynökségeket (Hajós, 2006, 26–28.):

- *Department of Enterprise, Trade and Employment, Vállalkozási és Foglalkoztatási Minisztérium*

A Vállalkozási és Foglalkoztatási Minisztérium feladata az ipar- és gazdaságpolitika irányítása volt, hatáskörébe tartozott az adó- és versenypolitika, a monetáris és fiskális politika, a külkereskedelem szabályozása, az oktatás, az állami vállalatok és gazdaságfejlesztési ügynökségek irányítása. A minisztérium tehát a gazdaságfejlesztés csúcsminisztériuma lett.



Forrás: UNCTAD FDI Statistics <http://stats.unctad.org/FDI>, utolsó letöltés: 2008. április 13.

10. ábra. FDI (külföldi közvetlen beruházás, flow) áramlás Írországba, valamint ugyanennek összevetése Dél-Koreával, millió dollárban

- *Forfás*

Az állami gazdaságpolitika és gazdaságösztönzés legfontosabb nem minisztériális intézménye a Forfás volt, amely a Vállalkozási és Foglalkoztatási Minisztérium tanácsadó és végrehajtó szerveként funkcionál. Az egyik legfontosabb feladata a többi ügynökség irányítása. Ezenkívül segítséget nyújtott az ír gazdaság nagy részét alkotó kis- és közepes méretű vállalatok számára, valamint támogatta a műszaki-tudományos fejlesztéseket.

- *Industrial Development Authority (IDA Ireland), Iparfejlesztési Ügynökség*

A korábbi intézményi rendszerben az Iparfejlesztési Ügynökség (IDA) feladata volt az egész nemzeti fejlesztési politika irányítása, ez az intézmény volt felelős mind a hazai, mind pedig a külföldi vállalatok fejlődésének elősegítéséért. Ennek érdekében különféle juttatásokat, kedvezményeket, támogatásokat, pénzügyi ösztönzőket nyújtott a vállalatoknak, de ezekből elsősorban a beruházás- és exportképes külföldi vállalatok részesültek. 1994-ben az IDÁ-tól elvették a hazai ipar támogatását célzó funkciókat, és új nevet kapott: *IDA Ireland*. Ettől kezdve egyedül ez az intézmény volt felelős a külföldi cégekkel kapcsolatos politika végrehajtásáért. Másik feladata az új beruházók Írországba való csábítása volt, valamint hogy tartsa a kapcsolatot ezekkel a beruházókkal. Ezen célok elérése érdekében támogatta az új vállalkozásokat a termelés beindításában, a kutatás és fejlesztés ösztönzése, illetve az új munkaerő képzési költségeinek fedezése terén. A szervezet dublini központján kívül nyolc belföldi regionális, illetve tizennégy külföldi képviselőt tartott fenn.

- *Irish Trade Board, ITB (An Board Tráchtála), Ír Kereskedelmi Tanács*

A hazai ipar fejlesztésével korábban – az IDA mellett – párhuzamosan több ügynökség is foglalkozott. Az 1991-ben alapított Ír Kereskedelmi Tanács (ITB) fő feladata a hazai tulajdonban lévő cégek támogatása volt annak érdekében, hogy az egységes európai piacból származó előnyöket minél jobban ki tudják használni, új piacokat tudjanak megszerezni, és hogy az Egyesült Királyságtól való függést csökkentsék. Mindezt közvetlen támogatásokkal, piaci információk nyújtásával és promóciós programokkal biztosította 22 külföldi és 5 hazai irodából álló hálózata révén.

- *Training and Employment Authority (Foras Áiseana Saothair, FÁS), Nemzeti Képzési Központ*

A Nemzeti Képzési Központnak (FÁS) mint a képzéssel, oktatással, a munkanélküliek munkába állításával foglalkozó intézménynek szintén voltak a hazai tulajdonú cégek támogatását célzó funkciói. Ennek keretében például képzéseket tartott menedzserek, vállalkozók részére (Farkas, 1999, 477.).

- *Enterprise Ireland*

A hazai ipar fejlesztésének csúcsszerve, az Enterprise Ireland 1998 nyarán jött létre a már említett hazai ipart támogató fejlesztési ügynökségek, az ITB, a FÁS, valamint a még 1994-ben alapított, szintén a hazai vállalatokkal kapcsolatos teendőkért felelős FORBAIRT nemzeti vállalatokkal foglalkozó részlegeinek összevonásával. Az új intézmény abból a megfontolásból született, hogy az addigi párhuzamos ügyintézésből, a vállalkozásfejlesztéssel kapcsolatos különböző funkciók széttagoltságából adódó bürokratikus akadályok megszűnjenek, jelentős pluszköltségektől szabadítva meg az egyes cégeket. Az Enterprise Ireland feladata, hogy segítse az ír tulajdonban lévő cégek versenyképességének, termelésének, exportjának növelését a munkahelyteremtés érdekében. Pénzügyi segítséget is nyújt részvényvásárlás, tőkejuttatások formájában, valamint segíti a vállalatokat külső pénzügyi források megtalálásában, a vállalkozói tőkealapokhoz való hozzájutásban. Az Enterprise Ireland „társkeresőként” is funkcionál. Segíti a hazai vállalatokat külföldi partnerek felkutatásában, legyen szó a termeléshez szükséges importról, vagy a növekedést szolgáló exportról. A külföldi vállalatok figyelmének felkeltése érdekében az Enterprise Ireland világszerte propagálja az ír cégeket. Nemcsak időszakos kereskedelmi vásárokon vesznek részt, hanem állandó irodákkal rendelkeznek világszerte: ma több mint negyven irodát tart fenn, tizenháromat Írországon és harmincháromat világszerte (EU-országokban, Amerikában és Ázsiában).

Ahogy a 11. ábrából is látható, a fejlesztési terv finanszírozása nem kizárólag állami forrásokból történt. Ugyanilyen fontosak voltak az Európai Unióból érkező összegek, a magánszektor hozzájárulása, valamint a fent említett ügynökségek saját forrásai.

Az ír gazdaság fellendülésében kiemelt szerepe volt az Európai Unió által juttatott források kiváló felhasználásának. Az ország az 1994 és 1999 közötti költségvetési időszakban az első célkitűzés címén kapta a juttatásokat. Ebbe a célterületbe azok a fejlődésben elmaradott országok vagy nagyrégiók tarthattak, ahol az egy főre jutó GDP nem haladja meg a közösségi átlag 75%-át. A strukturális alapok reformja idején Írország még mindig ebbe a kategóriába tartozott, azonban a tervezési periódus végére meghaladta ezt a határt (sőt 1996-ben elérte a közösségi átlag 97%-át), így fennállt annak a veszélye, hogy Írország kikerül az első célkitűzés kedvezményezettjeinek köréből. Ezért olyan regionális felosztást alakítottak ki, melynek alapján az ország jelentős része 2000 és 2006 között is még 4,31 milliárdnyi támogatást kapott. A nyolc ír régió közül hat nem került ki az első célkitűzésből, Dublin és Dél-Írország pedig a „phasing-out”¹¹ alapján kapta a transzfereket (Forman, 2000, 96.).

¹¹ Olyan „kilábaló” régiók tartoztak ide, melyek 1999-ig az első célkitűzés alá tartoztak, a 2000-től kezdődő programozási időszakban azonban már nem estek



Forrás: Hajós, 2006, 26.

11. ábra. A Nemzeti Fejlesztési Terv finanszírozása

Írország az Európai Unió struktúrapolitikájának legnagyobb haszonélvezője volt, valamint a legsikeresebb tagállam volt a rendelkezésre álló EU-s források felhasználásának tekintetében. Mindez azt jelentette, hogy miközben az ország befizetései a GDP-jének alig 2%-át tették ki, addig a neki szánt jutatások a GDP 6-8%-ával érték fel (lásd a 4. táblázatot) (Hajós, 1996, 16.).

Az EU-s források hatása kettős: felhasználásuk pótlólagos keresletet gerjeszt a gazdaságban, ez pedig a jövedelmek növekedését vonja maga után. Ennek nagyságát Írországban egyes becslések a GDP 2-3,5%-ára teszik (Nagy, 1999, 1106.). Másrészt az uniós források minden kétséget kizárólag hozzájárultak az ír gazdaság strukturális átalakításához (például a munkaerő és az infrastruktúra fejlesztése terén).

A fenti felsorolásból külön kiemelendő az IDA, valamint az Enterprise Ireland szerepe, amely végrehajtotta az ír sikerek kulcsaként aposztrofálható politikát. O’Riain ezt úgy fogalmazza meg: az ír gazdaság sikereinek a kulcsa, hogy egyszerre tette a globálisat lokálissá („global to local”), valamint a lokálisat globálissá („local to global”). Mit jelent ez a két furcsa kifejezés? Az ír csoda titka: egyrészt becsalogatni a multinacionális vállalatokat, másrészt a hazai vállalatokat bekötni a globalizált világgazdaságba, legfőképpen a betelepült multinacionális vállalatok beszállítójaként (O’Riain, 2000, 183–184.). Vagyis az ír gazdasági vezetésnek az volt a fő feladata, hogy kedvező tereppé tegye az országot a nagybefektetők számára, valamint az, hogy úgy támogassa a hazai vállalatokat, hogy azok minél nagyobb arányban tudják képvi-

volna ebbe bele. A kilábaló régiók fejlődését azonban hátrányosan érintette volna, ha a jelentős fejlesztési összegek elapadnak, így 2000-től is tovább élvezhették az első célkitűzés támogatásait (Forman, 2000, 110.).

4. táblázat. Az Írországba került uniós támogatások nagysága

Év	A közös agrárpolitikából kapott támogatások (millió ír font)	Strukturális alapok (millió ír font)	Összesen	Strukturális alapok az összesen százalékában	Strukturális alapok a GDP százalékában
1973	37,1	0,0	37,1	0,0	0,0
1980	381,1	179,5	560,6	32,0	1,99
1985	836,6	292,1	1128,7	25,9	1,85
1990	1286,7	454,3	1741,0	26,1	1,87
1995	1150,2	873,0	2123,2	43,1	2,58
1998	1500,0	1077,6	2577,6	41,8	2,29

Forrás: Nagy 1999, 1105.

seltetni magukat ezeknek a betelepülő vállalatoknak a termelésében. Utóbbi ráadásul további termelőket is az országba csábíthat, biztos és jó minőségű beszállítókat feltételezve. Mindezeknek köszönhetően Írország mára a világ egyik legnyitottabb gazdaságává vált. Kihaszználva a jól képzett, angol nyelvű munkaerőt, jórész amerikai vállalatok települtek be az országba, hídfőként használva a szigetet európai tevékenységük számára.

Önmagában persze ez nem volt elég a gazdasági fellendüléshez, ehhez szükség volt – ahogy O’Riain idézi Krugmant – a szerencsére és a helyes politikai döntésekre is (O’Riain, 2000, 160.). Az ír kormányzat az 1990-es évek fordulóján az IDA segítségével a gazdasági válságból való kilábalás politikájának egyik pilléréként külföldi számítástechnikai vállalatokat csalogatott az országba, erre pedig hazai szoftvergyártó bázist igyekezett kifejleszteni, melyek beszállítóként segíthették a betelepülő multikat. Ez a gazdasági szerkezet aztán az IT-szektor kilencvenes évekbeli boomjának köszönhetően az ír gazdasági csoda alapjává vált. Az ír kormányzat sikeresen érzett rá arra az iparágra, amely az elkövetkező évtized húzóágazatára.

Az eddig elmondottak jelentik az alapját annak, amit O’Riain flexibilis fejlesztő államnak (FDS – *flexible developmental state*) nevez, és melynek legfontosabb jelentősége az, hogy rugalmasan volt képes alkalmazkodni az új, gyorsan változó posztfordista világ gazdaságához, szemben Kelet-Ázsia bürokratikus fejlesztő államával. O’Riain interpretációjában az FDS úgynevezett „beágyazott autonómiákon” keresztül fejti ki hatását (uo. 163–164.). A koncepció szerint az állam különféle társadalmi csoportokba ágyazódik be, ugyanakkor Írország esetében ez a beágyazódás nem jelentette azt, hogy az

állam elveszíti autonóm döntéshozatali képességét. Ilyen beágyazott autonómiát figyelhetünk meg például az IDA és más már említett fejlesztési ügynökségek esetében, mely az Írországból befektető multinacionális vállalatok, illetve hazai társaságok közé ágyazódott be. A másik ilyen példa a fejlett szoftvergyártás „melléktermékeként” létrejött új elitréteg, mely főleg számítástechnikai és gazdasági szakemberekből áll. Végül a harmadik példa a társadalmi egyeztetések programja, melynek keretei között mind a munkaadók, mind a munkavállalók képviselhetik érdekeiket. Maga O’Riain is elismeri a tényt, hogy ez a fajta beágyazott autonómia igencsak részleges és veszélyes (uo. 167.). A beágyazott autonómiának köszönhetően ugyan az ír gazdaság rugalmasan tud alkalmazkodni a világgazdaság változásaihoz, ez a sajátossága azonban magában hordozza az állam fragmentálódásának veszélyét. Ez a fajta szétforgácsolódás a társadalom polarizációját vonhatja maga után, melynek következményeként viszont csökkenhet az állam képessége arra, hogy fenntartsa a társadalmi konszenzust a fejlesztéspolitikáival kapcsolatban. Az ír gazdasági fellendülést pozitívan interpretáló szakemberek – többek között O’Riain – kritikusai azt is a modell híveinek szemére vetik, hogy a transznacionális vállalatok betelepülésére alapozott fejlődés egyoldalú függést alakított ki az Egyesült Államok gazdaságával szemben, amit az ír gazdaság napjainkban mutatott gyengélkedése alá is támaszt. Ahogy Kirby – egyik szerzőtársát, Murphyt idézve – fogalmaz: a kelta tigris valójában az amerikai high-tech tigris, kelta arccal (Kirby, 2002, 7.). A másik sokat emlegetett kritikai vonulat pedig az egyenlőtlen fejlődést emeli ki: mindez egyaránt igaz a társadalmi polarizációt, illetve az ír vállalatok külföldiekhez képest való lemaradását tekintve (lásd az 5. táblázat számait).

5. táblázat. *Jövedelmi egyenlőtlenségek alakulása Írországból:
a jövedelem megoszlása decilisenként*

	1987	1994	1998
<i>Legelső decilis</i>	2,0	2,3	1,8
<i>Második decilis</i>	3,4	3,3	3,0
<i>Harmadik decilis</i>	4,8	4,6	4,4
<i>Negyedik decilis</i>	5,9	6,0	6,0
<i>Ötödik decilis</i>	7,3	7,5	7,7
<i>Hatodik decilis</i>	8,8	9,1	9,5
<i>Hetedik decilis</i>	10,7	11,1	11,3
<i>Nyolcadik decilis</i>	13,2	13,5	13,5
<i>Kilencedik decilis</i>	16,5	16,5	16,7
<i>Legfelső decilis</i>	27,4	26,4	26,1

Forrás: Kirby, 2002, 6.

Rugalmasan vagy bürokratikusán?

A két fejlesztőállam-modell összehasonlító elemzése

A távol-keleti bürokratikus fejlesztő államot a rugalmas ír fejlesztő állammal összehasonlítva számos hasonlóságot és különbséget találunk. Noha nem szabad elfelejteni azt a tényt, hogy a kelet-ázsiai országok jóval alacsonyabb fejlettségi szintről indultak, mint Írország, ami nyilvánvalóan hatással van az alkalmazott fejlesztéspolitikára, úgy véljük, a két eset mégis összehasonlítható. Különösen ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy például Dél-Korea esetében a fejlesztő államhoz köthető gazdaságpolitikák csak a hatvanas években indultak, amikor a korai importhelyettesítő stratégia már létrehozott működő iparágakat (Haggard et al., 1991, 852–857.).

Az első és legjelentősebb hasonlóság az állami szerepvállalás fontossága a gazdaság fejlesztésében. Az állam ezt mindkét esetben főként bürokratikus ügynökségeken keresztül valósította meg. Ezek az ügynökségek a távol-keleti modell esetében nemcsak támogatásokkal, hanem a piac terelésével, tehát az árak torzításával, a szűkösen rendelkezésre álló javak központi elosztásával is operáltak. A kelet-ázsiai megoldás esetében a magánszektor ugyan szintén kiemelt jelentőségű a gazdaságban, de ezek a magántulajdonban lévő vállalkozások erőteljesen összefonódtak az állammal. Írországban elsősorban a külföldi vállalatok adókedvezményekkel, támogatásokkal és szabadkereskedelmi zónák kijelölésével illetve a képzett munkaerő és a fejlődő infrastruktúra segítségével történő becsalogatásának, valamint a hazai vállalatok ezekhez kapcsolódásának eszközével éltek az ügynökségek.

A bürokratikus ügynökségek tehát az államot képviselve beágyazódtak a gazdaságba, mégis nagyfokú autonómiát élveztek mindkét modell esetében. Fontos azonban leszögezni, hogy míg az ügynökségek a Távol-Kelet esetében a hazai vállalatokat jelentették, addig Írország esetében elsősorban a nagy, főleg amerikai transznacionális vállalatokat.

Ami tehát a két modellben közös, az a beágyazott autonómia jelenléte, amely miatt a szerzők egy része mindkét gazdaságfejlesztési elképzelést fejlesztő államnak nevezi. Fontos azonban rámutatni arra a különbségre, mely az autonómia mértékében látható. A kelet-ázsiai országok viszonylag kis területen érintkeztek a világgazdasággal (egyedül a már exportra termelő vállalatok, a szükséges import, valamint külföldi hitelek formájában), ezért az államnak nagyobb mozgástere volt a gazdaság menedzselése szempontjából. Ugyanakkor az ír gazdaság nagyfokú világgazdasági integrációja csökkentette ezt a fajta autonómiát. A már idézett, Rodrik-féle politikai trilemma ezt írja le, ha nem is pontosan az ilyen autonómiára alkalmazva; azonban érzésünk szerint itt is jól alkalmazható. Ahogy arról már szóltunk, a külföldi vállalatok megnyeréséért felelős IDA az egyik legfontosabb bürokratikus irányítószerszám.

vezet Írországban. Akkor, amikor a világon a közvetlen tőkebefektetésekért egyre nagyobb a verseny, nyilvánvaló, hogy egy ilyen szervezet nem rendelkezik korlátlan autonómiával tárgyalásai során. Ugyanez a csökkentett autonómia érvényesül a beágyazott autonómia másik két, az előző fejezetben korábban említett esetének vizsgálatakor. A társadalmi egyeztetések vizsgálatakor számos tanulmány kimutatta, hogy a kormányzat hogyan hagyja figyelmen kívül a társadalom egyes csoportjainak, különösen a munkavállalóknak az elképzeléseit (Kirby, 2002, 9.).

Az alábbi táblázatokban (lásd a 6. és 7. táblázatot) összefoglaljuk a két fejlesztő állam-típus fő tulajdonságait. Az első táblázat O'Riain korábban már hivatkozott munkája alapján készült, míg a második a szerző saját összehasonlítása.

Az első táblázatban láthatóak a legfontosabb különbségek: míg a kelet-ázsiai országok a világgazdaságtól viszonylag elzártan igyekeztek fejlesztéspolitikájukat végrehajtani, addig Írország egy jóval „globalizáltabb” utat választott. Ugyanakkor mindez kihatással van a fejlesztés sikerességére is. Ahogy azt O'Riain is érzékelteti: a kelet-ázsiai fejlesztő állam bürokratikus rendszere nem volt képes megbirkózni a globalizáció gyorsan változó kihívásaival, Írország rugalmasságának ára viszont az állam fragmentálódása (O'Riain, 2000, 183.). A második táblázat is hasonló következtetésre jut, néhány egyéb megfigyeléssel kiegészítve az előzőt. Az első, hogy a világgazdasági integráció eltérő foka eltérő ágazati politikai megoldásokat vont maga után. Míg a kelet-ázsiai országok számára lehetséges volt egyes iparágakat védővámok mögött fejleszteni, erőteljesen szabályozott pénzügyi szektor segítségével szelektív iparpolitikát folytatni, addig Írország számára az elsődleges cél a világgazdasági folyamatokhoz való rugalmas alkalmazkodás, a globalizált világgazdaságban elsődleges jelentőséggel bíró transznacionális vállalatok becsalogatása az országba.

Egy másik fontos különbség abban áll, hogy az állam megosztja-e a fejlődés eredményeit a társadalommal. Amint azt már láthattuk, a kelet-ázsiai társadalmak esetében a jövedelmi egyenlőtlenségek viszonylag alacsonyak maradtak, annak ellenére, hogy az állam ennek érdekében nem működtetett nagy újraelosztó rendszereket. Írországban azonban a fejlesztő állam tevékenységének köszönhetően növekedtek a társadalmi egyenlőtlenségek (Kirby, 2002, 10.).

Ugyanakkor mindkét esetben kiemelt jelentőséget kapott a humán tőke és az oktatás fejlesztése. Mind Kelet-Ázsia, mind pedig Írország esetében beszélhetünk a fejlődést segítő politikai stabilitásról, noha ennek elérésére az egyes modellek eltérő eszközöket alkalmaztak. A politikai stabilitás mindkét esetben maga után vonta a makrogazdasági stabilitást, noha Írország igen rossz mutatókkal indult neki az útnak. Még egy érdekes hasonlóságra érde-

6. táblázat. *A bürokratikus és a flexibilis fejlesztő állam összehasonlítása O’Riain koncepciója alapján*

	Bürokratikus fejlesztő állam	Rugalmas fejlesztő állam
A globalizáció kezelése	<ul style="list-style-type: none"> • A dependencia kezelése: • Protekcionizmus a stratégiai iparágak védelmére • Támogatások • Hazai tulajdonú/állami bankrendszer 	<p>Globális kapcsolatok létrehozása:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Helyi hálózatok kialakítása a globális tőke körül • Helyi hálózatok integrálása a globális hálózatokba
A beágyazott autonómia forrása	<p>Koherens állami : bürokrácia Beágyazódva: • a hazai vállalati szférába</p>	<p>Flexibilis állam-szervezet: Beágyazódva: • szakképzett munkaerőbe • külföldi vállalati szférába (multik)</p>
A stabilitás veszélyei	<p>A tőke nemzetköziesedése esetén:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a bürokrácia merevsége 	<p>A társadalom nemzetköziesedése esetén</p> <ul style="list-style-type: none"> • az állam fragmentálódása

Forrás: O’Riain, 2000, 157–193.

mes felhívni a figyelmet: mindkét esetben találunk valamilyen külső segítséget, mely hozzájárult a fejlődéshez. Noha Dél-Korea és Tajvan csak az 50-es és 60-as években jutottak amerikai segélyekhez, ezek nagy szerepet játszottak a gazdasági fejlődés beindításában. Ugyanakkor Írország jelentős európai uniós támogatásban részesült, melyek hatékony felhasználásával sikeresen modernizálta infrastruktúráját, valamint munkaerőjét.

Még egyszer összefoglalva a legfontosabbakat: álláspontunk szerint a rugalmas fejlesztő állam megoldotta bürokratikus változatának azon problémáját, miszerint az nem kellően rugalmasan reagál a világgazdaság egyre gyorsuló változásaira. Ugyanakkor rugalmassága és nyitottsága korlátozza is a hatásfokát azáltal, hogy csökkenti a kormányzat autonómiáját, és részben ezzel összefüggésben nem teszi lehetővé a növekvő jövedelem társadalomban való szétterítését.

7. táblázat. *A bürokratikus és a flexibilis fejlesztő állam összehasonlítása*

	Bürokratikus fejlesztő állam	Rugalmas fejlesztő állam
Állami beavatkozás formája	Bürokratikus ügynökségek Piac terelése, árak torzítása, nyílt állami támogatások, deviza- és kereskedelem-politika	Bürokratikus ügynökségek Versenyképesség modern felfogása, infrastruktúra fejlesztése, szakképzett munkaerő megteremtése, adókedvezmények, szabad-kereskedelmi övezetek
Beágyazott autonómia nagysága	Nagy, az állam kontrollja erőteljes	Kicsi, a világgazdaság más szereplőinek kiszolgáltatott
Nyitottság	Elzárkózás, majd részben nyitás	Egyre nyitottabb
A makrogazdasági stabilitás biztosítása	Szigorú fiskális és monetáris politika	Kiigazítással indul, majd szigorú
Humántőke fejlesztése	Fontos	Fontos
Politikai stabilitás	Van, diktatúrába hajló megoldások	Van, társadalmi érdekegyeztetések
Megosztott növekedés	Van, egyenlőtlenségek nem nagyok	Nincs, a társadalmi egyenlőtlenség növekszik
Egyéb külső tényezők jelentősége	Külföldi, főleg amerikai segélyek, különösen a fejlődés korai szakaszában	Az Európai Uniótól érkező források

Forrás: A szerző saját összeállítása

Konklúzió

Dolgozatunkban bemutattuk a fejlesztő állam modelljét, illetve annak a globalizáció következtében történt átalakulását. Összefoglalva kijelenthető: a fejlesztő állam az állam kísérlete arra, hogy gazdaságát – azt befolyásolva – fejlődési pályára állítsa. Az állam ezt a tevékenységet azonban elsősorban nem közvetlen eszközökkel, kézi vezérléssel hajtja végre. Kiemelt szerepet kapnak azok a bürokratikus ügynökségek, melyeken belül jól képzett szakemberek végzik a gazdaság irányítását. A politika szerepe kimerül a fejlődés hátterének biztosításában (gazdasági és társadalmi stabilitás, infrastrukturális feltételek

és humán tőke biztosítása). Kiemelten fontos azonban, hogy a fejlesztő államok minden esetben hosszú távú stratégiai vízióval rendelkeztek azzal kapcsolatban, hogy milyen irányban és hogyan alakítsák az ország gazdaságát. Kijelölték a fejlesztendő iparágakat és ezeket elsősorban indirekt eszközökkel támogatták. Ebben a modellben az állam viszonylag tág mozgástérrel rendelkezett, igen sok lehetőség állt előtte, melyekkel célját elérhette.

A globalizációval, valamint a gazdasági integráció mélyülésével ez a mozgástér erősen szűkül. Az állam gazdaságpolitikai eszközei közül többet elveszít (legnyilvánvalóbb ezek közül a pénzügyi rendszer torzítása), illetve politikájában már nem kizárólag hazai gazdasági szereplők igényeit veheti figyelembe. Az ir gazdaságirányítási példa egy erre a kihívásra adott tökéletes válasz. Miközben igyekszik a bürokratikus szervezetekkel továbbra is befolyásolni a gazdaságot, észreveszi azt, hogy a világgazdaságból való kizáródás már nem lehetséges többé, így igyekszik ezt a kihívást minél inkább saját javára fordítani. Sikeresen lovagolta meg azt a gazdasági ágazatot, mely éppen a globalizáció felgyorsulásával párhuzamosan indult rohamos fejlődésnek, és gazdaságának rugalmassá tételével elérte azt, hogy a globalizáció kockázataiból előnyt kovácsoljon. Ez ugyan azzal járt, hogy az állam beágyazott autonómiája csökkent a kelet-ázsiai gazdaságokhoz képest, azonban újra sikeressé tette a fejlesztő állam modelljét.

A fentiek alapján különbséget tehetünk a versenyképesség statikus és dinamikus definíciója között. A statikus értelmezés esetén olyan képességeket vizsgálunk, amelyek megléte azt mutatja meg, hogy az adott nemzetgazdaság sikeresen alkalmazkodott-e a világgazdasághoz, azaz képes volt-e egy olyan intézményrendszer létrehozására, amelynek segítségével:

- sikeresen haladt előre a fejlődés folyamatában,
- kedvező világgazdasági pozíciót ért el,
- dinamikus gazdasági szektorokat fejlesztett ki,
- valamint sikeresen tudott külső erőforrásokat gazdaságába bevonni.

Mindezek megvalósultak a bürokratikus fejlesztő állam esetében.

Ezzel szemben a versenyképesség dinamikus értelmezése során a fenti intézményrendszer változását, változtatását vizsgáljuk. Ekkor a versenyképesség már nem kizárólag a meglévő intézményekre fókuszál, hanem ezek *megváltoztatásának képességére* is. Ennek érzékeltetésére alkalmazzuk a következő metaforát: tekintsük a nemzetgazdaságok versenyét egy speciális raliverseynek. Ebben az esetben a versenyképesség statikus értelmezése szerint arra kell odafigyelnünk, hogy az adott pályán és adott versenytársak között megfelelően beállított és alkatrészekkel jól ellátott autóval legyünk jelen. Azonban a dinamikus megközelítés szerint az is fontos, hogy változás ese-

tén, mint például a versenypálya megváltozott karakterisztikája, új ellenfelek megjelenése, a környezet tulajdonságainak megváltozása esetén a szükséges beállítás-módosításokat minél gyorsabban, úgymond „rövid boksziállással” lehessen megvalósítani. A versenyképes állam tehát eléri fejlesztési céljait, és egyben rugalmasan és hatékonyan tud reagálni a világgazdaság új kihívásaira, ez pedig napjaink globalizált világában kiemelten fontos.

Az ír példa érzésünk szerint a dinamikus versenyképesség koncepciónak felel meg. Ekkor a versenyképesség nemcsak szimbiózisban él a fejlődés fogalmával, hanem egyes esetekben felülkerekedik rajta, és a jóléti állam helyén létrejön a „versenyképességi állam”, a „competition state” (Kirby, 2002, 11.).

A fentiek alapján úgy véljük: a kelet-ázsiai országok teljesítménye és módszere a világgazdaság jelenlegi működési keretrendszerében megismételhetetlen. Napjaink globalizált gazdaságában az egyre mélyülő interdependenciák miatt kevés ország engedheti meg magának azt a luxust, hogy lemondjon a nemzetközi gazdasági kapcsolatok nyújtotta előnyökről. Emiatt a részben elzárkózásra épülő kelet-ázsiai modell nem megvalósítható és nem alkalmazható, különösen nem egy olyan, a fejlettségnek viszonylag magas fokát elért ország esetében, mint Magyarország, mely ráadásul fejlődési képességeinek legnagyobb hányadát a külfölddel való kapcsolataiból meríti.

Egészen más a helyzet, ha Írországot vizsgáljuk. Az ír gazdaság helyzete a „kelta tigris” születése idején sok tekintetben nagyon hasonló volt a mai Magyarországhoz. „A mai Magyarország hasonló a hatvanas évek végi, hetvenes évek eleji Írországhoz, hiszen nálunk is jellemző az Unióhoz képest fennálló fejlettségbeli elmaradás, a relatív tökehiány miatt fellépő, külföldi tőkére való utaltság és a dinamikus gazdasági növekedés. Magyarország helyzete rosszabbnak tekinthető abból a szempontból, hogy Írország már jóval a csatlakozása előtt kiépítette piacgazdaságát, míg nálunk ez csak 15 éves múltra tekinthet vissza. Ellenben jobb a helyzetünk az ország gazdasági potenciálját, iparosodottsági szintjét tekintve, valamint Magyarország gazdasági nyitottsága nagyobb, mint Írországé volt a hatvanas-hetvenes években. Ezenkívül országunknak nagyobb mozgásteret biztosít az, hogy nem függünk egyetlen országtól sem oly mértékben, mint Írország függött Nagy-Britanniától.” (Havas, 2006, 35.) A diagnózist kiegészíthetjük más hasonlóságokkal is: így a regionális különbségek viszonylag jelentős voltával, a relatíve olcsó és képzett munkaerő jelenlétével, és a külföldi és belföldi vállalatok közötti jelentős versenyképességbeli különbséggel.

Az ír példa első és egyik legfontosabb tanulsága a tudásalapú gazdaságra való átállás fontossága, melynek érdekében Írország már igen korán megkezdte oktatási rendszerének átszervezését, támaszkodva az uniós forrásokra. Az Unióból érkező források felhasználásával kapcsolatban Írország mindig is példaértékűnek számított, érdemes tehát „megtanulni” és követni az ír stra-

tégiát. Egy másik fontos tanulság a gazdaság stabilizálásának módja. Kiemelten fontos szempont itt a stabilizáció mögött meghúzódó társadalmi és politikai konszenzus, mely nélkül a stabilizáció sokkal nehezebb lett volna. Noha a stabilizációt megelőzően sikerül társadalmi konszenzust kialakítani, a stabilizáció és a fejlesztéspolitika következményeit látva elmondható, hogy ennek a társadalom egyes csoportjaira nézve negatív következményei voltak. Nagyon fontos tehát annak kérdése, hogy mekkora társadalmi egyenlőtlenség-növekedést enged meg egy ország a fejlődés elősegítése érdekében?

Fontos hangsúlyozni a tényt, hogy az ír gazdaság modernizációjára egy erőteljes világgazdasági konjunktúra idején került sor. A kilencvenes évek közepétől különösen az amerikai gazdaság erősödése, azon belül is az IT-szektor térhódítása erőteljes, pozitív hatást gyakorolt az ír növekedésre. Ugyanekkor az így kialakult, viszonylag egyoldalú függés az USA gazdaságától veszélyezteti a gazdaság stabilitását. Napjainkban az ír gazdaság lassulásának lehetünk szemtanúi, melynek egyik oka az amerikai gazdaság visszaesése, valamint az uniós források elmaradása. Mindez politikai következményekkel is járt, az országban hosszú idő után először került sor miniszterelnök-cserére. Tanulsága ennek talán az, hogy amellet, hogy fontos húzóágazatot kijelölni, érdemes a gazdaságot több lábra állítani, hogy az ír példa ezen hibáját elkerüljük.

Bassa Zoltán

A fejlesztő állam és a pénzügyi szektor modernizációja

Mi nem a fejlesztő állam?

A szabad piacgazdasággal kapcsolatos – közel két évtizedes – eufória elmúltával a jövedelmi-szociális szakadékok mélyülésével, az országok közötti fejlettségbeli különbségek makacs fennmaradásával, a transznacionális vállalatoknak egész nemzetállamok számára is komoly kihívást jelentő erejével szembesülünk; így ismét felmerült, hogy az államnak nagyobb szerepet kellene játszania a gazdasági fejlődés előmozdításában. A „szocialista” tervgazdaság eszméihez kevesen kívánnak visszanyúlni, ugyanakkor a fejlesztő állam – annak sikeres, a 60-as és 80-as évek között komoly eredményeket felmutató távol-keleti modellje – még mindig népszerűségnek örvend, s egyes eszközeinek alkalmazása egyáltalán nem lehetetlen. Mindenképpen indokolt tehát, hogy a fejlesztő állammal foglalkozzunk.

E tanulmányban arról írunk, hogy általánosságban milyen pénzügyi politika jellemzi a fejlesztő államot, illetve milyen hasonlóságok és különbségek fedezhetők fel az egyes fejlesztő államok között különös tekintettel pénzügyi rendszerükre, az 1997–1998-as pénzügyi válság időszakára és a válság nyomán bevezetett reformokra.

A fejlesztő állam nem tervgazdaság, nem a szovjet modell másolása vagy módosítása, bár természetesen a szovjet modell szerint működő gazdaságok is alkalmaztak a fejlesztő államra jellemző eszközöket. Felszíni hasonlóság a tervek és célszámok kitűzése és a voluntarizmus, hiszen a terveket rugalmasan kezelték, és éves szinten újrafogalmazták. A fejlesztő állam mégis alapvetően más mechanizmusok szerint működött, mint a szovjet modell. A magánszektor jelentőségét nem kérdőjelezték meg. A nemzetközi gazdasági kapcsolatokban az autarkia helyett – a legtöbb esetben – a neomerkantilizmust és a protekcionizmust választották.

A fejlesztő állam a keynesiánus modelltől is eltér, hiszen nem feltétlenül biztosít széles körű jóléti transfereket és szolgáltatásokat. Annyiban azonban van hasonlóság, hogy a költségvetési forrásokat felhasználja a gazdaság, különösen az ipar fejlesztésére. A távol-keleti példák egyértelműen azt mutat-

ják, hogy a fejlesztő állam nem feltétlenül jelenti az árak állami szabályozását, államosítást vagy a vállalkozási szabadság korlátozását. Ugyanakkor a keynesiánus modell – amíg domináns volt az iparilag fejlett és globális hatalommal bíró országokban – nemzetközi szinten egyfajta védelmet és külső legitimációt biztosított a fejlesztő állam számára.

A fejlesztő állam léte és működése kiváló bizonyítéka annak, hogy az állam és a magánvállalati szféra szembeállítás a gazdasági, fejlődési modellek vizsgálata során alapvetően elhibázott és félrevezető megközelítés. Továbbá a tervezés és a piac sem feltétlenül öselleneségek, hanem egymás kiegészítói, segítói is lehetnek.

A fejlesztő állam jellegzetességei a különböző régiókban

A fejlesztő állam a Távol-Keleten

A Távol-Keleten 'fejlesztő' alatt olyan államot értünk, amely gazdaságstratégiájában a tőkefelhalmozáson alapuló gazdasági növekedést és iparosítást a szociális és a pénzügyi egyensúlyi szempontok elé helyezi, aktívan beavatkozva egyes gazdasági folyamatokba, elsősorban a forráselosztás révén. Leggyakrabban Chalmers Johnson Japánról szóló monográfiáját említik, mint a fejlesztő állam koncepciójának legátfogóbb kifejtését (Johnson, 1982), amelyben a szerző a 'tervrationális' jelzővel illeti a fejlesztő államot – hangsúlyozva a kompetens, presztízzsel és legitimációval bíró állami bürokrácia jelentőségét. A fejlesztő állam nem iktatja ki a magánszektor és a piaci mechanizmust, pusztán arról van szó, hogy ezek önmagukban nem elegendőek a gazdasági társadalmi célok megvalósításához. A szabályozásból és az intézményrendszerből részben hiányoznak a piac formális és átlátható szabályozó és ellenőrző mechanizmusai, teret adva az állam és a magánszektor informális együttműködésének (Kohsaka, 2002, 130.). A forráselosztásba való állami beavatkozás lényege nem az, hogy minél nagyobb legyen az állami tulajdon részaránya, sokkal inkább az, hogy az ipari konglomerátumokban jelentős részesedéssel bíró hazai állami és magánbankokat egyaránt bevonja-belekényszeríti az iparfejlesztési célok megvalósításába. A legfontosabb állami intézmény a – jellemzően az államelnöknek közvetlenül alárendelt – 'gazdaságfejlesztési' (vagy 'gazdaságtervezési') tanács, amelynek tagjai az állami vezetőkön kívül a jelentősebb tőkés csoportok és a tudományos-szakmai elit. A tanács kijelöli az elérendő makrogazdasági mutatókat és meghatározza az ipari fejlesztés irányait, kijelölve ezzel a beruházás- és exportösztönzés fontosabb feladatait is.

Az állam tehát szoros kapcsolatot tart fenn a hazai magánszféra jelentősebb érdekcsoportjaival a növekedés és az iparosítás előmozdítása érdeké-

ben. A gazdasági növekedés és iparosítás igazi motorjai ezek a magántőkés csoportok – ritkábban külföldi társaikkal együtt. Amikor az iparosítási, tőkefelhalmozási célok úgy kívánták (pl. mert lassulni kezdett a hazai forrásokon alapuló tőkefelhalmozás), elindították az állami kézben lévő kereskedelmi bankok és egyes közszolgáltatások (elsősorban a telekommunikáció) privatizációját, és csökkentették a külföldiek tőkebefektetései elől addig elzárt szektorok számát. A 90-es évek elején a tőkebevonás illetve a hazai vállalatok nemzetközi terjeszkedésének érdekében pénzügyi liberalizációba fogtak, így például egyre több szektorban és iparágban engedélyezték a 100%-os külföldi tulajdont, a hazai vállalatok számára egyszerűbbé és szabadabbá tették a külföldre irányuló befektetési tevékenységet, a hazai betéti és hitelkamatlábak plafonjait eltörölték, a külföldi hitelek felvételét pedig egyszerűsítették. Utóbbit azonban nem követte az átláthatóság, a pénzügyi ellenőrzés és felügyelet erősítése, így a külföldről származó tőkebeáramlás hazai közvetítése a vállalatok felé ellenőrizetlen kockázatok felhalmozódásához vezetett. Így a hirtelen tőkekivonás igen súlyos hatással volt az erősen sebezhető hazai pénzügyi és vállalati szférára.

A délkelet-ázsiai vállalatokat erős tulajdoni koncentráció jellemzi. A vállalati vagyonok nagy részét néhány nagyobb vállalatcsoport tartja kézben. A részvénytőke néhány nagy intézményi és vállalati befektető kezében összpontosul. A részvények erős kereszttulajdonlása miatt e néhány magánszemély illetve vállalat nagyobb vagyonokat tart ellenőrzése alatt, mint amennyit közvetlenül birtokol. Ezek a jellegzetességek megkönnyítették a vállalatok hitelfelvételét. A kereszttulajdonlás miatt a részvénytőkepiaci árváltozások erős „multiplikátor-hatással” bírnak. Az erős tulajdonosi koncentráció miatt a vállalatok irányítása nehezebben ellenőrizhető, amely túlzott hitelfelvételekhez, felelőtlen gazdálkodáshoz vezethet.

Az állami és magánszféra közötti szoros kapcsolatok a legtöbb esetben nem összeegyeztethetőek a parlamenti demokrácia elveivel és gyakorlatával, de legalábbis erősen formálissá teszik azt. A pénzügyi rendszer, különösen a könyvelési és hitelezési gyakorlat átláthatósága szintén gyenge. Az állami jóléti transzferek és szolgáltatások társadalom által történő kikényszerítésének nem voltak meg a feltételei, mivel a szakszervezetek szerepe formális. A nagyvállalatok az állam helyett biztosítanak egyes szociális, lakhatási, közlekedési transzfereket, kedvezményeket, míg a kisebb cégek dolgozói saját megtakarításaikra vannak utalva – szemben a jóléti állam modelljével.

A társadalmi béke megőrzése érdekében a fejlesztő állam részben a gyarmatosítás elleni múltbeli küzdelemmel legitimálja saját magát és különösen hadseregét illetve egyéb fegyveres erőit. Egyfajta íratlan társadalmi szerződés működik a tulajdonosi, politikai osztály és a gazdasági hatalommal nem bíró társadalmi rétegek között, amely szerint az utóbbiak elfogadják a tekin-

télyelvű vezetést és a munkavállalói jogok korlátozását cserébe azért, hogy a gazdasági növekedés és iparosítás bővülő számú munkahelyet és folyamatos jövedelememelkedést hoz. Általában nem késett az állami represszió, a 90-es években pedig a munkaerőpiac rugalmasabbá tétele törvényi szabályozás révén, ha alulról jövő nyomásra a reálbérek növekedési üteme tartósan meghaladta a termelékenység növekedését.

A távol-keleti országok esetében az igen alacsony szociális újraelosztás alacsony adók és alacsony társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség formájában kevesebb jövedelmet von el a vállalatoktól és a magánszemélyektől egyaránt, ami viszont – az állami jóléti szolgáltatások gyengesége miatt – kényszermegtakarításra bírja a lakosságot. Véleményem szerint e tekintetben a sokat emlegetett kulturális tényezők másodlagos szerepet játszanak. A megtakarítások egy része visszaáramlik a pénzügyi rendszerbe s azon keresztül az ipar, az infrastruktúra, az oktatás fejlesztésébe. Szinte kizárólag a fizikai infrastruktúra fejlesztéséről volt szó, a szociális jellegűeket csak az 1997–98-as pénzügyi válság okozta szociális krízisre adott válaszként kezdték el fejleszteni.

A gazdasági fejlődéshez és a politikai stabilitáshoz hozzájárult az is, hogy a II. világháborút követő földreformok olyan farmergazdaságok kialakulását eredményezték, amelyek a piacra termeltek, érdekeltek voltak a tőkefelhalmozásban, és az általában szűkös természeti erőforrások miatt intenzív gazdálkodást folytattak. A védett hazai agrárpiac biztosította a politikai elit támogatását a gazdálkodók részéről.

Különbségek a Távol-Keleten belül

A kulturálisan és fejlettségben igen heterogén távol-keleti térség egyes országainak modelljei nem egyeztek meg minden vonásukban. Az északiak (Dél-Korea, Tajvan, Hongkong) és Szingapúr a délkelet-ázsiai országoknál korábban – a 60-as évek elején – kezdték el iparosító, modernizáló politikájukat, így nagyobb kifutása volt geopolitikai szabadságuknak és a világ gazdasági konjunktúra adta lendületüknek. Esetükben a konfuciánus etika dominanciája erős kulturális alapot jelentett a hatékony és meritokratikus állami bürokrácia kialakításakor. Itt most elsősorban a pénzügyi rendszerrel kapcsolatos jellegzetességeket és különbségeket emeljük ki.

Dél-Korea

A magánszféra befolyásolását elősegítette a központi bank és a kereskedelmi bankok alárendelése az állami gazdaságfejlesztési politikáknak. Így lehetővé vált, hogy

a terveknek megfelelően egyes stratégiai szektorok, iparágak kedvezményes hitelekhez jussanak, melyek kamatlábai nem érték el a hivatalos kamatlábakat. Míg a forgótőkét finanszírozó kedvezményes hitelekhez gyakorlatilag bármely cég hozzájuthatott, addig a hosszú lejáratú, a nagyobb beruházásokat lehetővé tevő kedvezményes hitelekhez csak egyes iparágak, sőt gyakran egyes kijelölt cégek juthattak csak hozzá.

Ez egyszersmind eszközt kínált arra, hogy egyes iparágakban kiemelkedjen egy-egy favorizált vállalat – egy sor példa jelzi ezt (Hyundai, Daewoo, Samsung stb.) (Amsden, 1989, 73.). A nem kedvezményes hitelek reálkamatlábai ugyan pozitívak voltak a hatvanas, hetvenes években, de a piaci szint alatt maradtak, mivel a feldolgozóipari profitráták és a nem hivatalos pénzpiaci kamatlábak jelentősen meghaladták azokat. 1974–1980 között mindezt fokozta, hogy negatívvá váltak a reálkamatlábak. Ebben az időszakban a kedvezményes hitelek közel felét tették ki az összes hiteleknek (Sakong, 1993, 34.). Fontos megjegyezni, hogy a kedvezményes hitelek nem tekinthetők „ajándéknak”, hiszen a cégektől jelentős termelési és exporteredményeket követeltek a kedvezmények fejében. A cégek beruházásait túlnyomórészt hitelekből fedezték, az adósság/részvény-arány elérte a 4:1-et, amelyhez hasonlóra a Távol-Keleten is csak Japánban volt példa (Wade, 1990, 160.). Így a hitelkedvezményektől való függés „engedelmesebbé” tette a vállalatokat a kormányzati politikákkal szemben.

A 80-as években a monetáris politika a bankok kötelező tartalékratájának meghatározásával, a nyíltpiaci műveletekkel, a jegybanki rediszkontláb meghatározásával a közvetett eszközökre helyezte a hangsúlyt. A bankprivatizáció (1981–83) révén az állam megvált 20–30%-os tulajdonrészétől. Nőtt a bankok önállósága, de az igazgató kinevezésével továbbra is nyomást tudott gyakorolni a kormányzat. A kamatlábak egységesítésével a szelektív hitelpolitikát visszaszorították, így a bankok egyre nagyobb szabadságot élveztek. Ugyanakkor a kedvezményes hitelek aránya az összes hitelállományból még a nyolcvanas évek végén is körülbelül 30%-ot tett ki (Mádi, 1995, 26.). A költségvetési politika területén a vállalati adókat csökkentették, szűkítették azon iparágak számát, amelyek adókedvezményre jogosultak.

1985-től liberalizálták a külföldiek befektetéseit, ami mögött a magas nemzetközi kamatlábak és a fejlett technológiához való hozzájutás érdekei is meghúzódtak. A liberalizáció ellenére a külföldi működőtőke továbbra sem játszott jelentős szerepet. A 80-as évek végén, 90-es évek elején a béremelkedések miatt a külföldi működőtőke beáramlása lelassult, az összes beruházások 1%-át is alig érte el. A közszolgáltatások, a mezőgazdaság, az állami monopóliumok és a média zárva maradt a külföldi tőke előtt.

Az állami beavatkozás aránya a nyolcvanas-kilencvenes években csökkent, de az állami vezetés és a nagy vállalati konglomerátumok évtizedekre vissza-

nyúló összefonódása továbbra is lehetővé tette a rejtett állami beavatkozást, koordinációt. Az állam közvetettebb szerepét jelzi, hogy az állami beruházások egyre inkább az infrastruktúra, azon belül pedig már nem elsősorban az ipar, hanem az oktatás, kutatás-fejlesztés innovációját szolgáló létesítmények megszületését szolgálják. Az állami beavatkozás az egyeztetések szintjén is közvetetté vált: gazdasági, műszaki kutatóintézetek, tanácsadó testületek szintjére helyeződött. Ezek az intézmények már korábban is szoros kapcsolatban álltak az üzleti szférával.

Szingapúr, a sikersztori

Szingapúrban az állam központi szerepet játszott a tőkefelhalmozásban; 1967 és 1990 között az összes beruházáson belül átlagosan 30% volt a részesedése. Szingapúr nemzetközi kereskedelemben betöltött közvetítő szerepe miatt erősen függ az exporttól és importtól, de ezen túl – szemben Dél-Koreával – a külföldi vállalatok helyi érdekeltségeinek gazdasági tevékenységétől is (Borkó, 2005, 10–11.).

1961-ben alapították meg a *Gazdaságfejlesztési Hivatal*t (Economic Development Board – EDB), amely a magán- és állami beruházásokkal, valamint a külföldi tőke bevonásával egyaránt foglalkozik. Eleinte a feldolgozóipari beruházások ösztönzésére koncentráltak, később tevődött át a hangsúly a külföldi működőtőke bevonására, illetve a high-tech szektorok, a szolgáltatások fejlesztésére. „A ’nyerő’ területek többségének kiválasztását általában azokra a multikra bíztuk, amelyek meghonosították őket Szingapúrban. Néhányat viszont, mint például a hajójavítást, az olajfinomítást és a petrokémiai termékek gyártását, a bank- és pénzügyi szférát az EDB-re”, írta könyvében Szingapúr egykori miniszterelnöke (Li, 2003, 54–60.).

A pragmatikus gazdaságfejlesztő politika a 90-es években már nem a feldolgozóipar tőkeakkumulációjára koncentrált, hanem a technológia fejlesztésére, klaszterek kialakítására, a kis- és középvállalatok beszállítói kapcsolatainak erősítésére, a jelentős beáramló működőtőkének a technológia- és tudásintenzív iparágak, szolgáltatások felé történő terelésére.

A *Központi Tartalékalap* (Central Provident Fund, társadalombiztosítási alap) bevételei folyamatosan nőttek, de külön szervezetet, az ún. *Kormányzati Befektetési Társaságot* (KBT) hoztak létre a tartalékok részvényekbe, kötvényekbe, valamint készpénzbe történő hosszú távú befektetésére. A KBT politikája konzervatív volt, kerülte a kockázatos befektetéseket (uo. 68.). A *Szingapúri Monetáris Hatóságnak* kulcsszerepe volt az ország sikereiben. Egyrészt sikerrel tartotta alacsonyan az inflációt, miközben az ország fontos pénzügyi központtá vált, s jelentős tőkebeáramlás játszódott le. Li Kuan Ju, az ország egykori miniszterelnöke is kiemeli az árfolyampolitikát, amely tompította az importált inflációt (uo. 65.). A nemzetközi tőketranzakciókat a 80-as évektől kezdődően fokozatosan liberali-

zálták, a *Szingapúri Monetáris Hatóság* (MAS) szigorú felügyeletével. 1998-ig korlátozták a külföldi bankok piacra lépését, a négy nagy hazai bankot pedig a kisebb bankok felvásárlására ösztönözték.

Hongkong, a kivétel

Hongkongban a fejlesztő államra jellemző állami beavatkozás legtöbb eszköze hiányzott. A városállam a brit szabályozási rendszerre támaszkodott. A tőkepiac kulcsszerepet játszott – szemben más távol-keleti országokkal. Hongkong gyakorlatilag szabadkereskedelmi övezetnek tekinthető, külgazdaságpolitikája jelentősen eltért a többi távol-keleti ország politikáitól. Szingapúrral ellentétben Hongkong nem definiálta önmagát nemzetállamként, így a régióban oly jellemző piacvédelemnek vagy általában a régióra jellemző 'gazdasági önvédelemnek' nem voltak meg a politikai, ideológiai feltételei.

A délkelet-ázsiai országok

A délkelet-ázsiai országokat a 60-as években és a 70-es évek elején számos etnikai, vallási konfliktus, belpolitikai feszültség terhelte, s a mai napig is gyenge a társadalmi kohézió. E problémák későbbre – a 70-es évek második felére – tolták a fejlesztő állam és az exportorientált gazdasági stratégia kiépítését. Japánnal, majd az USA-val szembeni alkupozíciójuk már nem volt annyira erős, ráadásul a helyi kínai közösségek Kínával fenntartott erős kapcsolati hálójával is ki kellett egyezniük. A jelentős természeti erőforrások léte nagyobb visszatartó erőt jelentett az iparosítással szemben, így ezek az országok az iparpolitikájukat is lassabban alakították ki. Az agrár- és regionális fejlesztés a mai napig jelentős kihívást jelent számukra.

Latin-Amerika: volt-e fejlesztő állam?

A távol-keleti sikeres iparosítást és modernizációt – főleg az 1997–98-as pénzügyi válság előtti közgazdasági, politológiai szakirodalomban – sokan állították szembe a latin-amerikai országok sikertelenségével, amelyet leginkább 80-as évekbeli súlyos adósságválságuk fémjelzett. Amíg a fejlesztő állam nem vált a neoliberalizmus céltáblájává, a távol-keleti országok exportorientált fejlesztési politikájának felsőbbrendűségét emelték ki és hangsúlyozták a latin-amerikai importhelyettesítő politikákkal szemben. Itt érdemes megjegyezni, hogy az importhelyettesítés nem ideológiai alapon, hanem a nemzetközi piaci viszonyokhoz való alkalmazkodással éledt fel a XX. században, először az I. világháború idején, amikor elapadtak az importforrások, majd a nagy válság idején, amikor devizahiány lépett fel a latin-amerikai országokban. Raul

Prebisch és más közgazdászok a II. világháború után emelték stratégiává az importhelyettesítést, ami nem kis részben a hazai tőkés csoportok érdeke is volt, hiszen saját termékeikkel kívánták ellátni a hazai piacot (Oman–Wignaraja, 1991, 138.). Ezzel kapcsolatban azonban hangsúlyozni kell, hogy a távol-keleti fejlesztő államokra – Szingapúr kivételével – végig jellemző volt a szelektív importhelyettesítés.

Távol-keleti értelemben azonban nem beszélhetünk fejlesztő államról Latin-Amerikában. Ennek több oka van.

Egyrészt a latin-amerikai országok jórészt 'nyugati' hagyományok alapján építették ki államaikat. Nem voltak elég erősek azok a hagyományok és irányzatok, amelyek alapján az egyén jogait, érdekeit annyira alá lehetett volna rendelni a meghirdetett közös nemzeti érdekeknek és gazdaságstratégiának, mint a Távol-Keleten. Ami a gazdasági modellt illeti, Wiarda összefoglaló műve szerint Latin-Amerika a XV. századi Ibériai-félsziget modelljének leszármazottja, s már ez a modell sem volt teljesen azonos a 'nyugati' modellel. „Latin-Amerikára a nyugati és a harmadik világ keverékeként tekinthetünk.” A szerző az egyes latin-amerikai országok közötti különbségeket is hangsúlyozza (Wiarda, 1992, 67–70.). A katonai diktatúrák a hatalmon lévők egyéni érdekeit és/vagy egy külső hatalom (elsősorban az USA) érdekeit szolgálták, s nem elsősorban a hazai gazdaság igazán átfogó fejlesztését. A puccsok és a politikai káosz nem tették lehetővé egy hosszú távú és hosszú távon is működő gazdaságfejlesztési stratégia kialakítását. A diktatúrákat megszakító demokratizálási folyamatok, a társadalmi ellenállás pedig nem kedveztek egy stabil, autonóm, legitim és kompetens, a fejlesztő államot működtetni tudó állami bürokrácia kialakulásának és konszolidálásának.

Másrészt, ami a nemzetközi dimenziót illeti, a latin-amerikai országok számára nem létezett egy, a saját régiójukból vagy 'kulturkörükből' származó fejlesztési modell – szemben a távol-keleti országokkal, ahol Japán betöltötte ezt a szerepet. Ráadásul az USA jóval rövidebb pórázon kívánta őket tartani, mint a távol-keleti országokat. Az USA tőkéjétől és piacától való függőség erősnek volt mondható, és sok helyen ma is az. Ez az Egyesült Államokhoz való politikai viszonyra is kihatott, igen szűkre szabva a hazai állami bürokrácia lehetőségeit.

Harmadrészt, a latin-amerikai országok jelentős része komoly természeti erőforrásokkal rendelkezik, és ezek kiaknázása részben külföldi kézben maradt a gyarmatosítás korszakát követően is, részben pedig – a földreformok ellenére – a nagybirtokosok kezében, akik extenzív művelést folytattak, hátráltatva ezzel a természetlagok növekedését. A természeti erőforrások bősége nem kényszerítette a latin-amerikai országokat a humán erőforrások olyan tudatos fejlesztésére, mint a távol-keletieket.

Negyedrész, a latin-amerikai országok hazai tőkéscsoportjai távolról sem voltak olyan egységesek, mint távol-keleti megfelelőik. A hazai piacra termelő, tömegtermékeket előállító és értékesítő, a hazai kereslet növelésében érdekelt tőkéscsoportok szemben álltak az exportra termelő, luxuscikkeket is előállító csoportokkal. Ezt az ellentétet a legtöbbször állami beavatkozással sem tudták tartósan feloldani, általában az egyik tábor az állammal próbált szövetkezni a másik ellen (Oman–Wignaraja, 1991, 219.).

Tagadhatatlan azonban, hogy Brazíliában és Mexikóban léteztek a távol-keleti fejlesztő állam egyes elemei. A két országban az 1930–1980 közötti időszakban az iparpolitika hozzájárult a gyors gazdasági növekedéshez (Schneider, 1999, 302.). Krieckhaus az 1980 előtti gyors brazil növekedés egyik fontos tényezőjének azt tekinti, hogy az állami megtakarításokat a GDP kb. 10%-át kitevő mértékében fordították állami és magánberuházásokra (Krieckhaus, 2004, 10.). Guimaraes arról számol be, hogy az egyes időszakokban a brazil infrastrukturális és alapvető ipari beruházások felét az állam végezte (Guimaraes, 2004, 2.). Krieckhaus szerint a 80-as évek válságát – a régió egészét tekintve is – a költségvetési hiány okozta azzal, hogy ezeket a beruházásokat visszafogták (uo. 55.). Guimaraes viszont elismeri, hogy a folyó fizetési mérleghiány és az infláció már korábban is jelentősen korlátozta az állami fejlesztéspolitikát Brazíliában (Guimaraes, 2004, 2.).

Schneider egy másik művében kifejti az állam és a nagy magánvállalatok kapcsolatrendszerét. Mexikó, Chile és Kolumbia esetében a nagyvállalatok erős szövetségeket, kamarákat hoztak létre, amelyek az állam által számukra jutott anyagi és nem anyagi (elsősorban a gazdaságpolitika befolyásolásának lehetőségét hordozó) javakat továbbadták tagvállalataiknak (Schneider, 1998, 13.). Brazíliában és Argentínában ugyanakkor jóval kevésbé voltak szervezettek a nagyvállalati szövetségek, inkább egymással rivalizáltak különböző pártkötődéseik miatt is, állammal való kapcsolatuk pedig informális volt. „A brazil burzsoáziával az a baj, hogy nincs egy telefonszáma” – idéz egy helyi újságíró Schneider (uo. 27.). A nagyvállalati szövetségek a legtöbb országban azonban jellemzően távol maradtak a pártpolitikától, így a nagyvállalati szövetségek megalapítását és a gazdaságstratégia kialakításába való bevonását nem politikusok, hanem állami bürokraták kezdeményezték. Ugyanakkor egyes országokban a politikai elit és az üzleti elit lényegében ugyanazokból állt. Lényegesebb viszont, hogy a hosszabb távú stratégia kialakítását gyakorlatilag lehetetlenné tette, hogy – a távol-keleti országokkal ellentétben – az újonnan hatalomra kerülő pártok általában lecserélték a vezető állami bürokratákat, akik hosszabb távon a fejlesztő állam intézményes zálogai lehettek volna.

Mexikó és Chile esetében a nagyvállalatok döntésekbe való bevonását eredetileg a társadalmi konfliktusok kezelésének igénye szülte, de fontos sze-

repet játszottak az importhelyettesítő stratégia megvalósításában is, hiszen ehhez mindenképpen szükség volt a nagyvállalatok együttműködésére. Ebben az időszakban nagyobb volt a jelentősége az állam és a nagyvállalatok közti viszonyoknak, míg a neoliberális politikák időszakában és a válságperiódusokban pusztán a stabilizációs politikák és a politikai stabilitás érdekében egyeztek ki a nagyvállalati szövetségekkel (Schneider, 1998, 19–22.).

Krieckhaus utal Robert Wade-re, a fejlesztő állam egyik jelentős és egyetértő elemzőjére, aki szerint a neoliberalizmus dominanciája miatt volt sikertelen Latin-Amerika (Krieckhaus, 2004, 11.). Valóban, a 80-as évek elejétől a hiperinflációból és stagnálásból való kilábalás érdekében a latin-amerikai országok az USA által szorgalmazott neoliberális gazdaságpolitikát és szerkezeti reformokat alkalmazták (Higgott–Philips, 1998, 20.), amely nem tette lehetővé a fejlesztő állam kiépítését. Chile 80-as évek második felétől megfigyelhető gyors gazdasági növekedését sokan éppen az állami beavatkozás csökkentésének tudják be, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a pénzügyi liberalizációt óvatosan hajtották végre, illetve a fogyasztók hitel-megbízhatóságának ellenőrzésére is stabil rendszert építettek ki (Borkó, 2005, 16.), a rövid lejáratú nemzetközi tőkeáramlást pedig korlátozták. Ezek a lépések jelentős szerepet játszottak abban, hogy a mexikói majd a távol-keleti pénzügyi válság nem terjedt át az országra.

Afrika és a karibi térség

Afrika országai számos szempontból Latin-Amerikához hasonló okokból nem tudtak kiépíteni egy fejlesztő államot. Tegyük hozzá, itt már magának az államnak a kiépítése, legitimációja is sok esetben újra és újra sikertelen volt. Szemben a távol-keleti országokkal, Afrikában és a karibi térségben a gyarmatosítók nem hagytak maguk után a helyi humán erőforrásokra is épülő államigazgatási, oktatási, katonai rendszert. Így az állam kiépítését a demokratikus hagyományok hiánya mellett a helyi szakemberek hiánya is jelentősen megnehezítette.

Az afrikai és karibi területek gyarmatosítói a japán gyarmatosítókkal szemben alig fektettek hangsúlyt a fizikai infrastruktúra kiépítésére, szinte kizárólag a monokulturás mezőgazdaság és az ásványi kincsek kiaknázása volt a céljuk, ami nem kedvezett az ipari fejlődés infrastrukturális alapjai kiépítésének. Ezek hiánya eleve hátrányos helyzetet teremtett az afrikai és karibi országok számára önállóságuk elnyerését követően.

A fejlesztő állam eróziója a Távol-Keleten

A fejlesztő állam erózióját négy alapvető tényező táplálta. Egyrészt a távol-keleti országok a 80-as évektől maguk is bevezettek olyan gazdasági reformokat, amelyek előbb vagy utóbb gyengíteni kezdték a fejlesztő államot, vagy legalábbis új színezetet adtak annak. Mindezek a változások azonban – a 90-es évek fényében – lassúnak mondhatók. Az 1980-as, majd az 1985-ös gazdasági megtorpanás nyomán a döntéshozók – részben az IMF javaslatainak megfelelően – hozzákezdték egyes bankok privatizációjához, valamint a pénzügyi liberalizációhoz. A régió fejlettebb országaiban fokozatosan feladták a szelektív iparfejlesztést, viszont a nehéz pénzügyi helyzetbe került nagyvállalatokat továbbra is állami segítséggel mentették meg. A külföldi tőke nagyobb arányú bevonása érdekében fokozatosan megnyitottak egyes szektorokat, és megszüntettek egyes importot korlátozó szabályozásokat. Ezzel párhuzamosan és fokozatosan nyilvánvalóvá vált, hogy saját fejlődési szintjük, az elért technológiai színvonal és átalakult iparszerkezetük fölöslegessé tett több korábbi gazdaságpolitikai eszközt, amelyet a fejlesztő állam alkalmazott.

Másodszor, az 1980-as és 1990-es években a sikeres fejlesztő állammal bíró távol-keleti országok egymás után mutattak fel jelentős exportsikereket, és a legtöbb esetben nem kevés kereskedelmi többletet az USA-val szemben (is), ami felerősítette azokat az amerikai hangokat, amelyek a távol-keleti országokat piacnyitásra, hazai keresletük élénkítésére szőlítették fel. Ez egyben a fejlesztő állam által működtetett egyes korlátozások leépítését is jelentette. A legerősebb alkupozícióval és vállalati konglomerátumokkal bíró Japán esetében kétoldalú tárgyalások is indultak a 80-as évek végén az USA-val. A többi ország pedig részben a GATT és a WTO, Dél-Korea esetében – tagsági aspirációi miatt – az OECD nyomására is csökkentette az importot érintő kereskedelempolitikai akadályokat, illetve növelte a külföldi tőke bevonásának lehetőségeit. Ez utóbbi jelentős kihívás az állam és a hazai bankok közt lévő szoros kapcsolatok szempontjából, hiszen a külföldi tőkebevonás és a tőkepiaci finanszírozás kevésbé ellenőrizhető és befolyásolható, terelhető az állam részéről.

Harmadszor, a Szovjetunió és a keleti blokk összeomlásával a távol-keleti országok veszítettek geostratégiai jelentőségükből, így biztonságpolitikai, gazdaságdiplomáciai alkupozíciójuk csökkent az USA-val szemben. Helyzetük hasonlatossá vált mindazon fejlődő országokéhoz, amelyek nem élveznek különösebb gazdaságpolitikai privilégiumokat az USA részéről. Talán éppen ennek ellensúlyozására kezdték el formalizálni a távol-keleti országok az Európai Unióhoz fűződő kapcsolataikat a 90-es évek közepén az *Asia-Europe Meeting* (ASEM, *Ázsia-Európa Dialógus*) illetve kétoldalú megállapodások megkötésével, megújításával).

Negyedszer, az 1997–1998-as pénzügyi válság volt az, amely akuttá tett egyes, a fejlesztő államra jellemző problémákat. A távol-keleti térségben – s nemcsak ott – ezt úgy is interpretálták, mint a globalizáció eddigi legkomolyabb támadását a nemzetállam ellen. Az IMF és számos amerikai közgazdász a fejlesztő állam jellegzetességeiben látta a pénzügyi válság legfontosabb okait: korrupció és 'haveri kapitalizmus' (*crony capitalism*), nem átlátható pénzügyek, túlzott mértékű és presztízsjellegű, nem hatékony beruházások.

Itt érdemes idézni Thomas Friedman szavait, amely szerint az egyes kormányok mind 'arany kényszerzubbonyban' vannak, vagyis törekedniük kell a költségvetési egyensúlyra, csökkenteniük kell az állam jelentőségét és gazdasági liberalizációt kell folytatniuk, ellenkező esetben 'a piacok' megbüntetik őket (Friedman, 2000, 212.).

Fiskális és monetáris politikák a Távol-Keleten

A távol-keleti fejlesztő államokra nem csupán az adók, illetve a társadalombiztosítási járulékok formájában történő állami elvonás viszonylag alacsony szintje jellemző, hanem a szigorú fiskális politika is. A stabilizációs időszakokban a kiadások csökkentésére, s kevésbé a bevételek növelésére koncentrálnak, ami ugyancsak konzerválta az állami elvonás alacsony szintjét. A kiadáscsökkentést részben a nagy infrastrukturális projektek leállításával vagy magánfinanszírozásra való 'áttérítésével' érték el (VKI, 1995, 5.). Mindezzel együtt az állam hosszú távon igen komoly összegeket fordít az infrastruktúra fejlesztésére. A kiadáscsökkentés további eszközeiként a közalkalmazottak béreinek befagyasztásával, a hidegháborús időszak lezárulása után pedig a hadi kiadások befagyasztásával, csökkentésével élt. A költségvetési többletet jellemzően a belső államadósság csökkentésére fordították. A 90-es évek óta a költségvetési bevételeket az egyes adókedvezmények, mentességek eltörlésével, illetve egyes pénzügyi és ingatlan tranzakciók megadóztatásával próbálták növelni. A gyors gazdasági növekedés periódusát a 90-es években a költségvetési kiadások növelésével próbálták elnyújtani, ez azonban Thaiföldön az import növekedésében csapódott le, a külső egyensúly megbomlása pedig már az 1997-ben az országból elinduló pénzügyi válság egyik összetevője volt (Kawai et al., 2003, 4.).

A távol-keleti fejlesztő államokban a közpénzeket elsősorban az infrastruktúra és az oktatás fejlesztésére, illetve regionális fejlesztésekre fordítják. A szociális transzferek az 1997–98-as pénzügyi válságig gyakorlatilag nem léteztek és ma is elmaradnak az európai szinttől. Az alacsony társadalombiztosítási járulékokat inkább az állam finanszírozására, tartalékok felhalmozására hasz-

nálják, s kevésbé a szociális transzferek finanszírozására. Alapvető tendencia, hogy az 1997–98-as pénzügyi válság óta az állami elvonás (adó, TB járulékok) mértéke emelkedik a korábbi alacsony szinthez képest. Figyelembe véve az ezzel ellentétes törekvéseket Európában, könnyen lehet, hogy 5–10 éven belül az állami elvonás mértéke a Távol-Keleten és Európában gyakorlatilag kiegyenlítődik. A szegénység felszámolását mégis elsősorban a gazdasági növekedéstől várják. Míg Dél-Koreában – és bizonyos mértékig Tajvanon is – a stratégiai iparágak fejlesztését jelentős mértékben támogatják az adófizetők pénzéből, addig a délkelet-ázsiai országokban inkább a külföldi tőkéktől várják a fejlődést.

A monetáris politikák sokáig elsősorban a hazai valuta árfolyamának alacsonyan tartására, válságidőszakokban pedig jelentős leértékelésére koncentráltak, elsősorban az export versenyképességének fenntartása érdekében. Ez a politika kedvezett a külföldi tőke bevonásának is. A külkereskedelmi többlet növekedése illetve a viszonylag fegyelmezett és szigorú költségvetési politika nyomán gyors gazdasági növekedés mellett sem pörgött fel az infláció. A pénzügyi válság egyik oka abban rejlett, hogy a 90-es évek elejétől egyes országok – különösen Thaiföld – felhagytak a leértékelő politikával, az árfolyamot a dollárhoz kötötték, így a valuták folyamatosan felértékelődtek a kínai jüannal szemben. Az 1997–98-as válság idején jelentős leértékeléseket hajtottak végre – egymással is versengve. A válságot megelőző időszakhoz képest a dollárnál valamivel alacsonyabb árfolyamok alakultak ki, amely visszafogta az importkeresletet, segítette az exportot és ezen keresztül a gazdasági visszaesésből való kilábalást.

A nyolcvanas évek során liberalizálták a kamatlábakat, ennek nyomán pozitív reálkamatlábak alakultak ki, ami tovább fokozta a megtakarítási hajlandóságot. A hitelkamatlábak plafonjait és a kedvezményes kamatlábak egy részét eltörölték, a hitelelosztást megszüntették. A monetáris politika a pénznyomás felől a közvetettebb eszközök – nyílt piaci műveletek és a rediszkont kamatlábak alakítása – felé tolódott a 90-es évektől. Kedvezményes kamatlábakat csak egyes stratégiai iparágak esetében tartottak fent. Ugyanakkor ezek inkább egyszeri hatásokkal bíró intézményi változásoknak nevezhetők, néhány évvel később pedig, a pénzügyi válságot megelőző időszakban a hitelkiáramlást, a vállalatok eladósodását a monetáris politika nem fékezte meg magasabb kamatlábak segítségével. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy ez a politika abból a felismerésből (is) fakadt, hogy a magas kamatlábak veszélyeket hordozhatnak olyan országokban, ahol a vállalatok túlnyomórészt banki hitelekkel fedezik tevékenységüket, a távol-keleti országokban pedig ez a jellemző. A 90-es évektől a pénzügyi szektorban kibontakozó verseny nyomán megnőtt a tőzsdék és a vállalati kötvénykibocsátások jelentősége.

Egyes távol-keleti országok pénzügyi rendszere mint az 1997–1998-as pénzügyi válság egyik tényezője

Egyes távol-keleti országok pénzügyi rendszerének átalakulásában mérföldkövet jelentett az 1997–98-as pénzügyi válság, amely – a válság okainak feltárásakor – jó okot adott az egyes országok addig működő pénzügyi rendszerének elemzésére. Egyes közgazdászok a fejlesztő államot vették célba, egyenesen annak jellegzetességeire vezetve vissza a válságot.¹

Az 1997 júliusában Thaiföldről kigyűrűző válság mélysége és gyors átterjedése más szektorokra és országokra nem magyarázható önmagukban a makrogazdasági mutatókkal, hiszen többségük – a folyó fizetési mérleg hiányt és a túlzott beruházási boomot leszámítva – egyáltalán nem jelzett veszélyt a válság előtti években. A válság előtt – 1996-ban – a távol-keleti országok közül csak Thaiföldön volt megfigyelhető a makrogazdasági kereslet összes elemének gyengülése az állami fogyasztás kivételével, s az ország exportja még csökkent is.² A válság közvetlen előzménye a thai *bah*t elleni spekulatív támadás, ami közvetlenül a valutatartalékok csökkenésére épült. Közvetve a túl gyors pénzügyi liberalizáció tette ezt lehetővé, amely a rövid lejáratú tőke nagyarányú beáramlásához vezetett, és amelyet nem kísért a pénzügyi rendszer ellenőrző mechanizmusainak kialakítása, megerősítése.

A többségében évtizedekig kedvező makrogazdasági mutatók és a beruházások hazai és külföldi hitelekkel történő gördülékeny finanszírozása nem szülték meg a kényszert arra, hogy a kormányok erősítsék a pénzügyi rendszer felügyeletét, illetve hogy a vállalatok újragondolják és átalakítsák gazdálkodási és irányítási rendszerüket. A sokáig kedvező profitmutatóknak a válság előtti években jelentkező folyamatos romlása sem tudta megtörni az optimizmust és a vállalatok hitelfelvételi kedvét.

¹ A válságra adott magyarázatokat jelentősen befolyásolta a 1994–1995-ös mexikói válság megítélése és a globalizációról folyó vita. Az IMF válságkezelő programja újabb vitákat váltott ki – még a Világbank-csoport vezetői között is. Az egyes ázsiai országokban eluralkodó pénzügyi válság azért is vált fontos témává, mert ez a térség ma már jelentős gazdasági tényező a világban, ahol az Egyesült Államok fontos geopolitikai érdekekkel bír.

² 1990–1995 között Dél-Koreában jelentős beruházási boom zajlott le. Ezzel ugyan kialakultak fölös kapacitások, de a kivitel szinte töretlenül bővült. Ugyanakkor a kiigazítás igényét igazolja, hogy már 1996–97-ben is visszaestek a beruházások. Ez jelzi, hogy a gazdasági szereplők ebben a tekintetben tudatában voltak a helyzetnek és időben reagáltak rá. A válság előtti években csökkentek a profitok és nőttek a vállalatok adósságai, de ez önmagában nem vezetett volna egy hirtelen jött, mély pénzügyi válsághoz.

A 80-as évek végén, 90-es évek elején induló pénzügyi liberalizáció rendkívül felemás volt. A kormányok a közvetlen tőkebefektetéseket, valamint általában a közép- és hosszú lejáratú tőkebeáramlást csak fokozatosan liberalizálták, ami a rövid lejáratú finanszírozás felé terelte a hazai cégeket. Ezzel párhuzamosan a vállalatokat erősen korlátozták a külföldi hitelek felvételében, ezért ezt a szerepet a bankok játszották el. A külföldről felvett alacsonyabb kamatlábakkal bíró hiteleket továbbhitelezték a hazai vállalatoknak – magasabb kamatlábakkal. A hitelek és az egyéb tőkeáramlások egy része spekulatív értékpapír- és ingatlanügyleteket finanszírozott, különösen Thaiföldön. Thaiföldön az offshore hitelfelvételt a kormányzat jelentős adókedvezményekkel támogatta, ami a rövid lejáratú adósságok a térségben általában tapasztaltnál is gyorsabb növekedéséhez vezetett. Regionális verseny alakult ki a „legfontosabb pénzügyi központ” címéért, amelyben az előrébb járó Szingapúrhoz Thaiföld és Malajzia úgy kívánt felzárkózni, hogy tőzsdéik lehetőleg minél több mutatóban – különösen a kapitalizációban és a tőzsdére vezetett vállalatok számában – megközelítsék Tokiót és Hongkongot, továbbá offshore pénzpiacokat nyitottak. Az offshore pénzpiacokon igen komoly volt a spekulatív tőke jelentősége. Fontos megjegyezni, hogy mindez az IMF és Világbank tudtával és beleegyezésével zajlott (Bassa, 2004, 21.).

A tőkebeáramlás tehát a különböző tőzsdei műveletek esetében is szabaddá vált. Mindez úgy zajlott le, hogy számos ügylet árfolyamkockázata ellen nem biztosították be magukat a bankok. A bankok és a vállalatok között fennmaradtak az összefonódások, a vállalatok igen nagy részét nem kötelezték valós pénzügyi helyzetük közzétételére.

Fontos kiemelni Malajzia kedvezőbb helyzetét, ahol a külföldről, valamint a Malajziában működő külföldi bankoktól való hitelfelvételt erősebben ellenőrizte az állam. Így a bankok kevésbé adósodtak el a külföld felé, a hazai vállalatok a hazai bankok felé viszont annál inkább, s gyakran rövid lejáratra. A részvényvásárlások formájában zajló tőkebeáramlás itt is felgyorsult a 90-es évek elején, de a rövid lejáratú tőkebeáramlás aránya a teljes tőkebeáramláson belül jóval 30% alatt maradt (Athukorala, 2000, 20.). A külföldi eladósodás és a rövid lejáratú külföldi adósság alacsonyabb aránya eleve kedvezőbb kiindulási pont volt a jelentős árfolyameséssel járó pénzügyi válság idején.

A válság kialakulásának egy másik fontos tényezője, hogy Thaiföld, Malajzia és Indonézia esetében a hazai valuták a dollárhoz voltak kötve, így azok a 90-es évek közepén – a kínai valuta, a jüan 1994-es leértékelése és a japán jen 1996 szeptemberétől elinduló leértékelődése nyomán – az USD-vel együtt felértékelődtek, rontva az export versenyképességét. Mindhárom országra, de különösen Thaiföldre igaz, hogy a romló külgazdasági egyensúly ellenére nem értékelték le a hazai valutát, fenntartották az USA-dollárhoz

rögzített árfolyamot – félve az inflációtól. A központi bank a spekulatív támadás indulásakor sem emelte meg a kamatlábakat. Ehelyett minden eredmény nélkül sok milliárd USD-t költöttek a hazai valuták árfolyamának megvédésére, tovább csökkentve ezzel a devizatartalékokat és növelve a pánik valószínűségét.

A hazai bankok és vállalatok a rögzített árfolyamokban bízva jelentős dollárhiteleket vettek fel. Az adósságok felhalmozását felgyorsították egyes mikro gazdasági jellegzetességek (különösen a tőzsdei helyett a banki finanszírozásra való támaszkodás), illetve a pénzügyi szabályozás is. A vállalatok alapstratégiája egészen az 1997–98-as válságig az eladások és a piaci részesedés gyors növelése volt – eladósodás árán is. A vállalatok hagyományosan bankhitelekre alapozták terjeszkedésüket, a tőkepiacoknak – Malajzia kivételével – jóval kisebb volt a szerepe. A bankok igen engedékenyek voltak a hitelkérelmek elbírálásánál és számíthattak arra, hogy a csőd szélére került vállalatokat az állam megmenti. A külföldi hitelezők is bíztak ebben. A bankok ugyanakkor nem rendelkeztek megfelelő szakmai háttérrel. A bankok és más pénzügyi intézetek állami felügyelete formális volt. A vállalatok mérlegei nem tükrözték a valós helyzetet. Dél-Koreában például a hitelezők, befektetők bizalmának megrendüléséhez egy vállalatcsoport csődje vezetett, mivel a külföldi befektetők úgy gondolták, hogy más vállalatcsoportok is eltitkolják valós pénzügyi helyzetüket (Bassa, 2001, 11. és 2004, 15.). Különösen Dél-Koreára volt igaz, hogy ha a beruházások nem térültek meg, a vállalatcsoportok akkor is számíthattak az állami mentőövre, így nem volt semmi, ami visszafogta volna a cégek vezetőit. Ez az, amit a szakirodalom a *moral hazard* (erkölcsei kockázat) problémájaként ír le. Az állam a korábbi mentőakciók (1972, 1979–1983, 1984–1988) gyakorlatát folytatta a 90-es években is. E megfontolás mögött elsősorban az állt, hogy egy vállalatcsoport egyetlen nagyobb vállalatának csődje további csődök sorozatához vezethet a vállalatok közötti kölcsönös fizetési garanciák miatt. A részvényesek beleszólása a vállalati döntésekbe csak formális volt, így a nyereség és az osztalék növelése nem jelentett erős motivációt.³

³ A vállalatok kisorosztványesek alig rendelkeztek jogosultságokkal. Egy-egy részvényes a legtöbb esetben csak kevesebb mint 1% részesedéssel rendelkezett. Viszont 5% alatti tulajdoni hányaddal semmilyen fontos jogosultság nem illette meg a részvényt (pl. az igazgató elmozdítása vagy per indítása ellene, közgyűlés kezdeményezése, a könyvelés megtekintése). A kisorosztványesek jogait az is csorbította, hogy nem létezett az ún. kumulatív szavazási rendszer, ami lehetőséget adott volna arra, hogy a kisorosztványesek összefogjanak és legalább egy igazgatótanács tag az ő szándékuk alapján kerüljön be a testületbe (Joh, 1999).

A szakadatlan terjeszkedés, a beruházások állandó növelése egy idő után lenyomja a profitokat, sőt fizetéseképtelenséghez is vezethet. Amíg a pénzpiacokat nem liberalizálták (ami a 80-as években még nem történt meg), addig mindez nagyrészt Dél-Korea határain belül zajlott és a vállalatok megmentését felvállalta a dél-koreai állam. Ez azonban a külföldi befektetők részéről nem volt automatikus, 1997-ben pedig – az esetek többségében – már maga a dél-koreai kormány sem sietett a csődbement vállalatcsoportok megsegítésére.

Összefoglalva, a 90-es évek erősödő nemzetközi versenye – mindenekelőtt Kína mint versenytárs megjelenése –, a japán gazdaság stagnálása, valamint a pénz- és tőkepiacok növekvő jelentősége, liberalizálása és bizonytalansága együttvéve olyan kihívást jelentett, amellyel az egyes távol-keleti országok csak látszólag és csak ideig-óráig tudtak sikerrel megbirkózni, illetve gazdaságpolitikájukat, pénzügyi rendszerüket nem (vagy rosszul) igazították a megváltozott feltételekhez. A tőzsdei fellendülés éveiben befektetett tőke 1997–98-ban hirtelen menekülésnek indult. A valutaárfolyam zuhanni kezdett, a pénzügyi válság az egész gazdaságra áterjedt, a stabilizálást célzó IMF-programok pedig a vártnál is nagyobb gazdasági visszaeséshez vezettek. A GDP és a beruházások visszaesése 1998-ban drámai volt. A válság során ugrásszerűen megnőtt a munkanélküliek aránya és száma, a reáljövedelmek csökkenésével pedig a megkapaszkodni látszók tízmilliói süllyedtek vissza a szegénységbe.

A pénzügyi rendszer reformja és a fejlesztő állam

Az IMF makrogazdasági sokkterápiája

1997–1998-ban Dél-Korea, Indonézia és Thaiföld a nemzetközi pénzügyi segélycsomag feltételeként elfogadta az IMF programját, amelynek fő makrogazdasági eszközei a kamatláb-emelés, a valuták leértékelése a lebegő árfolyamra való áttérés révén, a költségvetési kiadások visszafogása párhuzamosan a bevételek fokozásával, illetve a külföldi tőke beáramlásának megkönnyítése voltak.⁴ Emellett átfogó pénzügyi és szerkezeti reformokat is

⁴ Dél-Korea esetében az IMF-fel megkötött 1997. december 5-i készenléti hitel-megállapodás (KIEP, 1998) tartalmazza a fő makrogazdasági és szerkezetátalakítási célokat és eszközöket. A célok a következők: a folyó fizetési mérleghiánynak a GDP 1%-a alá csökkentése 1998–99-ben, az infláció 5% alatt tartása, a reál GDP minimum 3%-os növekedése. 1998 első hónapjaiban az IMF-fel egyetértésben többször

Rövid összehasonlítás Latin-Amerikával

Li kiemeli, hogy „a latin-amerikaiakkal ellentétben a kelet-ázsiai kormányok nem költekeztek túl. Nem mindegyikük kezdett mértéktelen presztízsbetűzésbe, vagy állította 'parkolóhelyre' a New York-i vagy a londoni tőzsdén az országukból kiszivattyúzott kölcsöntőket. Ezek a kormányok kiegyensúlyozott költségvetéssel, alacsony inflációs rátával és több évtizedes, tartós, gyors növekedéssel vívták ki a hazai és külföldi közvélemény és a befektetők bizalmát. [A távol-keleti országokban] a magánszektor cégei adósodtak el az utóbbi években rövid távra, miközben – meggondolatlanul – hosszú távra fektettek be különféle ingatlanokba és többletkapacitásokat teremtő ipari üzemekbe. (...) Még a túlzott kölcsönök sem vezettek volna ilyen visszaeséshez, ha pénzügyi rendszerük nem lett volna oly származásosan elmaradott, bankjaik gyengék, az ellenőrzés elégtelen, árfolyampolitikájuk pedig hibás.” (Li, 2003, 262.) Amit Latin-Amerikával közös jellemzőként szokás említeni, az a korrupció és – különösen Indonéziában – a nepotizmus. Bár sokan ezeket jelölik meg a válság valós okának, e – számos más országban is jelen lévő – tényezők nem adnak választ arra, hogy miért pont ezen országok esetében és miért éppen ekkor alakult ki pénzügyi válság. A távol-keleti országok többségében nem a korrupció, hanem a korábban említett *moral hazard* volt a probléma. A nepotizmus igazán erősen csak Indonéziában volt jelen.

Szingapúr, a pozitív példa

A szingapúri dollárt – szemben a legtöbb térségbeli valutával – nem az USA-dollárhoz kötötték, hanem fontosabb kereskedelmi partnereik valutakosarához. A szingapúri dollár a 90-es évek közepéig folyamatosan felértékelődött az USA-dollárhoz képest, így a hazai valutára átszámított kamatlábak alacsonyabbak voltak az USA-dollárhitelekhez képest. Ezért a hazai vállalatok által felvett USA-dollár alapú hitelek aránya alacsony volt (Li, 2003, 260.). Ez csökkentette a hazai vállalatok nemzetközi valutaárfolyamoktól való sebezhetőségét.

A bankokat rendszeresen beszámoltatták pénzügyi helyzetükről, így megelőzték a rossz hitelek, a hitelkockázatok eltitkolását, a hitelfedezet meggyengülését. A bankok, pénzintézetek és a tőkepiacok szigorú szabályozásának köszönhetően nem alakult ki részvény- és ingatlanpiaci buborék.

elindítottak, amelyekről később bővebben szólunk. A makrogazdasági kereslet visszafogása nyomán még inkább visszaesett a gazdasági aktivitás, sok olyan vállalat is csődbe ment, amely továbbra is hatékonyan tudott volna működni. A munkanélküliek száma jelentős mértékben nőtt. Ugyanakkor a

valutatartalékok szintje emelkedett, a külkereskedelmi mérleg többletbe fordult. Ez utóbbi, makrogazdasági szempontból pozitív fejlemény is ellentmondásos. A külkereskedelmi mérlegtöbblet a válság idején nem az export bővüléséből, hanem az import visszaeséséből adódott. A költségvetési hiány nőtt, mivel a kiadások visszafogása nem vonatkozott a bankok feltőkésítésére, konszolidációjára. Az IMF, illetve egyes nemzetközi szervezetek és államok által nyújtott pénzügyi segítséget is elsősorban a valutatartalékok növelésére és a bankok, pénzintézetek stabilizálására használták fel.

Az igen súlyos reál GDP-csökkenés és az IMF politikáját ért bírálatok⁵ hatására rövidesen (1998–99-ben) módosítottak a keresletszűkítő politikán – Indonézia kivételével –, amely főleg a kamatlábak csökkentésében és egyes állami keresletélénkítő lépésekben nyilvánult meg. Ekkor már az IMF sem elenezte ezen lépéseket.

is módosítottak ezeken. December 12-én az irányadó kamatlábat az addigi 12,5%-ról 20%-ra emelték, pár nappal később pedig már a 30%-ot is megközelítette. December 16-án a won áttért lebegő árfolyamra, ami további gyors leértékelődéshez vezetett, az árfolyam pedig 1000 won/USD-ről 1800 won/USD-re esett. Ennek nyomán az import hirtelen megdrágult, az infláció rátája néhány hét alatt megduplázódott. A magas kamatlábak miatt a vállalatok nem jutottak hitelekhez, 1997 decembere és 1998 márciusa között több mint 10 ezer cég ment csődbe, a munkanélküliség 1998. január–február folyamán megduplázódott. A beruházások visszaestek. Mindez részben a válság, részben annak kezelése nyomán alakult így. Széles körben fogalmazódtak meg kritikák az IMF programjával szemben.

⁵ „Mivel a folyó fizetési mérleghiány igen kicsiny volt és gyorsan csökkent, nem volt szükség az IMF hagyományos politikájára: a költségvetési kiadások csökkentésére, a magasabb adókra és a hitelek visszafogására” – írja Feldstein (1998, 25.). Sachs és Radelet (1998) így ír a távol-keleti régióról: „Az IMF-programok ahelyett, hogy a bizalmat erősítették volna, felgyorsították a valuta menekülését a térségből (...) A kezdeti programok a költségvetési hiányra, magas kamatlábakra, a pénzkínálat növekedésének visszafogására és a fizetésektelen pénzintézetek azonnali bezárására koncentráltak.” (Sachs és Radelet, 1998, 29.) A Samsung kutatóintézete szerint az IMF-program valójában egy csapda, mert a makrogazdasági lépések visszavetik a gazdaságot, miközben a szerkezetátalakítás még nem hozta meg gyümölcseit (SERI, 1998). E vélemények szerint az IMF nem ismerte fel, hogy Dél-Korea *nem* Latin-Amerika és mechanikusan ugyanazt a terápiát alkalmazta. A legfontosabb különbségek: nem az állam, hanem a magánvállalatok halmozták fel a külföldi adósságok túlnyomó részét; nem volt magas infláció és költségvetési hiány, ezért a kereslet ilyen erős visszafogása nem volt indokolt. E vélemények szerint a gazdasági visszaeséért nagyrészt nem a szerkezeti problémák a felelősek, hanem maga az IMF javasolta gazdaságpolitika.

A pénzügyi rendszer reformja Dél-Koreában

Az IMF-fel kötött készenléti hitel-megállapodás (1997. december 5.) több szerkezeti reformintézkedést is előírt, amelyeket végre is hajtottak.

A pénzügyi rendszer átalakítása – törvénymódosításokkal és új törvények elfogadásával – a következő célok érdekében: nagyobb függetlenség biztosítása a központi banknak, a bank- és biztosítási felügyelet erősítése, a bajba került pénzintézetek felszámolása vagy – ha életképesek – feltőkésítése. A könyvelési rendszer nemzetközi normákkal való összhangba hozatala, a behajthatatlan hitelek leírásának, konszolidációjának felgyorsítása.

Vállalati irányítás és szerkezet-átalakítás reformjának keretében megbízható vállalati mérlegek elkészítését és külső könyvelők általi igazolását írták elő. A reformok nyomán a kormány nem avatkozhat be a bankok irányításába és hitelezési gyakorlatába, állami támogatással és adókedvezményekkel nem lehet megmenteni vállalatokat. Intézkedéseket hoztak a magas adósság/résztvény-hányadosok csökkentésére. A tőkepiacok fejlesztését hirdették meg annak érdekében, hogy a banki finanszírozás súlya csökkenjen. Az intézkedések között szerepelt a vállalatcsoportokon belüli kölcsönös garanciák rendszerének megváltoztatása, kockázatainak csökkentése.

A külkereskedelmi liberalizáció keretében megszüntették az állami támogatásokat, a behozatalt korlátozó engedélyezési eljárásokat és az import-diverzifikációs programot. Az import engedélyezési rendszerét egyszerűsítették és javították átláthatóságán.

A tökemérleg liberalizációja során a részvényt piacon a külföldi részesedés arányának 26-ról 50%-ra emelése még 1997-ben megtörtént (ami igen rövid határidőnek számít), 55%-ra emelése pedig 1998 végéig zajlott le. A külföldi bankok hazai bankokban megszerezhető 4%-os részesedési limitjét emelték. A külföldi befektetések korlátjait eltörölték a hazai kötvénypiacon, pénzpiacon. A közvetlen befektetéseket érintő eljárásokat egyszerűsítették. A vállalatok külföldi hitelfelvételeit érintő korlátozásokat megszüntették.

A munkaerő-piaci reformok keretében új Munkanélküli Biztosítási Rendszert hoztak létre, s az intézkedések céljai közt szerepelt az újrafoglalkoztatás elősegítése a munkaerőpiac rugalmasságának erősítésével párhuzamosan.

Előírták, hogy rendszeresen nyilvánosságra kell hozni a devizatartalékok adatait. A pénzintézetek adatait (behajthatatlan hitelek, tőke-megfelelési mutató, tulajdonosi szerkezet) félévente nyilvánosságra kell hozni. A rövid lejáratú hitelállomány adatait negyedévente publikálni kell (KIEP, 1998).⁶

⁶ A fentiekből látható, hogy az IMF szerkezeti reformokat érintő feltételei komoly beleszólást jelentenek a dél-koreai gazdaság törvényi, szabályozási rendszerébe,

A dél-koreai kormány a külkereskedelem és a tőkemérleg liberalizálását 1998-ban teljesítette, elindította a munkaerő-piaci reformokat és biztosította a pénzügyi mutatókról kért információkat.

A pénzügyi rendszer átalakításával kapcsolatban kiemelendő, hogy a legtöbb befektetési banknak felfüggesztették a működését, a kereskedelmi bankok közül a *Korea First Bank* (az ország legnagyobb bankja) és további négy nagy kereskedelmi bank részvényeit nullára írták le, majd állami pénzből feltőkésítették; tehát államosították. Több pénzintézetet összeolvasztottak. A bankválság kezelésének alapvető jellegzetessége, hogy a bankok feltőkésítése szinte kizárólag az adófizetők pénzéből történt. A behajthatatlan hiteleket a KAMCO (*Korean Asset Management Corporation – Koreai Vagyonkezelő Társaság*) vette át (Bassa, 2001, 19.).⁷ Az IMF javaslatára 1998 áprilisában a *Vállalati Szerkezetátalakítás Koordinációs Bizottsága* (*Corporate Restructuring Coordination Committee*) a pénzintézeteket arra kérte, hogy tőkéjüket a tőzsdei forrásokból, illetve külföldi közvetlen beruházások révén növeljék. A *Betétbiztosítási Társaság* (*Deposit Insurance Corporation*) pénzügyi forrásait állami támogatások és kötvénykibocsátások révén kellett növelni. A kormány úgy döntött, hogy 10 000 milliárd won állami tőkével megalapítja a *Vállalati Szerkezetátalakítási Alapot* (*Corporate Restructuring Fund*), amelynek célja, hogy kiterjessze az állami támogatást a behajthatatlan hitelek leírása és a bankbetétesek védelme érdekében (Mizuno, 2002, 8.).

1998–99-ben jelentős reformokat vezettek be a vállalatirányítás területén is. A vállalatok ma már lényegesen több információt kötelesek szolgáltatni pénzügyi helyzetükről: félévente pénzügyi mérleget, minden tőkeveszteséget, kombinált (a vállalatcsoport egészének valós helyzetét tükröző) pénzügyi jelentést.⁸ Erősödött a könyvvizsgálók vállalati menedzsmenttől való függetlensége és elszámoltathatósága.⁹ Kumulatív szavazási rendszer került bevezetésre és a komolyabb részvényesi döntési jogokhoz szükséges tulajdoni

sót mindennapi gyakorlatába. Mivel az IMF-program egy része elvi ajánlásokat tett, ezeket a koreai kormánynak kellett konkrét intézkedéseivel konkretizálnia.

⁷ Ezzel a lépéssel szemben nem mutatkozott komoly ellenállás a társadalom felől. A kormánynak „jól jött”, hogy a válságért sokan a külföldöt – elsősorban az IMF-et – okolták, így nem fordultak szembe a hazai politikai vezetéssel. (A tartaléknövelő céllal indított aranygyűjtési akció is erről tanúskodik. Komolyabb feszültséget inkább az elbocsátások okoztak.)

⁸ Ez utóbbiban tisztázni és összesíteni kell a vállalatcsoportokon belüli pénzügyi tranzakciókat, részvényesi viszonyokat, kölcsönös fizetési garanciákat. A vállalatok pénzügyi helyzetének nyilvánosságra hozatalát egy elektronikus hálózattal segítik.

⁹ A tőzsdére bevezetett cégek esetében a függetlenség azt jelenti, hogy kötelező külső igazgatót és könyvelőt is alkalmazni. A vállalatok hitelezőinek és részvényeseinek részt kell venniük a külső auditáló cég kiválasztásában.

arányt 5-ről 3%-ra csökkentették. A csőddel kapcsolatos törvények módosításával világosabb szabályokat (gazdasági vizsgálatok, határidők meghatározása, a részvények kötelező leszállítása) határoztak meg. Dél-Koreában 1998-ban az egyik alapvető célként fogalmazta meg a kormány az ipari tőke és a pénzügyi tőke szétválasztását. Ennek érdekében a vállalatcsoportokon belüli részvény-befektetéseket és az egyéb belső tranzakciókat korlátozták. A menedzsment jogainak családon belüli örökléses átruházásának visszaszorítása érdekében is új, szigorúbb szabályokat hoztak (uo. 10.).

A jelentős adósságokat felhalmozó, csőd szélén álló vállalatok helyzetének kezelésére az IMF ajánlásaitól függetlenül több programot is kidolgoztak a minisztériumok. Az ún. *Big Deal* a legnagyobb 5 vállalatcsoport egyes vállalatai közötti egyesülést jelenti, általában úgy, hogy az egyik vállalat felvásárolja a másikat. Az egyik iparágról „lemondó” vállalatcsoportot megpróbálják egy másik hasonló ügylet révén kompenzálni. Mindez nem az IMF, hanem a dél-koreai elnök, Kim Dae Jung kezdeményezésének tekinthető.¹⁰ A *chaebolok*¹¹ vezetői szándéknyilatkozatot tettek a dél-koreai elnöknek arra, hogy adósság/részvény-hányadosukat az 1998 végi 256–377% közötti szintről egy év alatt 200% alá szorítják. Ez elsősorban szimbolikus lépésnek nevezhető, és csak a Samsung esetében teljesült időben. A hányados csökkentése gyakran nem az adósságok csökkentésével, hanem tőkeemeléssel, valamint a részvények és eszközök újraértékelésével (felértékelésével) történt. Később, az évezred első éveiben azonban az adósságok egy részének visszafizetésére is sor került, amit jól mutat, hogy a dél-koreai központi bank által 3210 feldolgozóipari cég körében végzett felmérése szerint az adósság/részvény-hányados 2007 végére 97,8%-ra – 42 éves mélypontra – csökkent (Yoo, 2008, 1.). A vállalatok konszolidációjának másik pillérét képezték az ún. *workout-programok*. Ennek keretében a vállalatok és a bankok között – gyakran állami közvetítéssel – próbáltak egyezséget létrehozni. A programhoz tartozik, hogy a cégnek a belső átszervezést is vállalnia kellett.

¹⁰ Ilyen például a Hyundai és az LG félvezető-ipari cégeinek, a Hyundai és a Samsung petrokémiai egységeinek egybeolvadása, valamint a Kia Motors Hyundai által történő felvásárlása és további egyesülések elsősorban a járműgyártás, az olajipar és az erőművek berendezéseinek gyártása terén. Felmerül a kérdés, hogy vajon a Hyundai miért kap érezhetően nagyobb vezető szerepet az egyes ügyletek következményeként (nem beszélve az Észak-Koreához fűződő gazdasági kapcsolatok építésében vitt szerepéről)? Erre a kérdésemre dél-koreai közgazdászok nem tudtak érdemben felelni, de feltételezik, hogy ennek személyes, politikai háttere van. A Hyundai vezetői már több mint tíz évvel ezelőtt is rendszeresen látogatták Észak-Koreát.

¹¹ A *chaebol* elnevezéssel a nagy dél-koreai vállalati konglomerátumokat jelölik, amelyek – tagvállalataik révén – számos ágazatban (ipar, kereskedelem, pénzügyek stb.) jelen vannak.

Lássuk most, milyen eredményekkel jártak a reformok Dél-Koreában. A bankok közül egyet sem zártak be, ugyanakkor a 26 legnagyobb bank közül 11 más bankba olvadt be. A bankfúziók következtében a három legnagyobb részesedése az összes pénzügyi intézmény eszközeiből 1997. decemberi 16%-ról 1998 decemberére 24%-ra emelkedett (Bassa, 2001, 22.). 1999 közepére a hat legnagyobb bank közül öt állami tulajdonba került, ezek közül többet privatizáltak, esetenként külföldi tőke bevonásával. Ami korábban elképzelhetetlen volt, most megvalósult: a külföldi tőke megjelent a dél-koreai kereskedelmi bankokban, irányítási (felső menedzseri) pozíciókat is szerezve. Ma már a nyolc legnagyobb kereskedelmi bank közül négy esetében a külföldi tulajdon aránya meghaladja az 50%-ot.

A nem banki pénzügyi intézmények (különösen a befektetési alapok) és a chaebol-tagvállalatok közötti összefonódások nem lazultak. A befektetési alapok komoly szerepet játszanak a chaebolokhoz tartozó vállalatok finanszírozásában, amikor a vállalati kötvényeket mások megbízásából vásárolják meg és kezelik. A kereskedelmi bankok szerepe a válság évében átmenetileg visszaszorult a nem banki pénzügyi intézményekéhez képest, mert a kereskedelmi bankok az államosítások és a feltőkésítés idején visszafogták hitelezéseiket. A betétesek körében is megrendült a bizalom irántuk. 1999-ben az új vállalati finanszírozás fele az öt legnagyobb chaebol vállalataihoz irányult, s ennek 61%-a vállalati kötvények kibocsátása révén valósult meg, míg mindössze 7%-a részvénykibocsátás, 32%-a pedig hitelfelvétel formájában. A Daewoo csődje nyomán azonban a befektetési alapok nehéz helyzetbe kerültek és a kereskedelmi bankok 1999 végén és 2000-ben meg tudták erősíteni piaci pozíciójukat a vállalatok finanszírozásában. Az IMF szerint a bankszektor súlya a pénzügyi szektorban 1997–2000 között összességében nagyobb lett, míg a nem banki pénzügyi intézményeké csökkent (IMF, 2001, 81–82.).

A válság előtt a pénzügyi szektoron belül elsősorban a nem banki pénzügyi területre (értékpapír- és biztosítási cégek) áramlott a külföldi tőke és a külföldi bankok helyi vagy regionális fiókokat nyitottak, de a válságidőszakban a külföldi tőke szabályozásának jelentős lazításával és a banki vagyionok (értékpapírok, ingatlanok) leértékelődésével egyes külföldi cégek a legnagyobb dél-koreai bankokban is részesedést szereztek. A hazai bankok és értékpapírcégek rossz helyzete miatt a külföldi pénzügyi intézmények helyi érdekeltiségei egyre nagyobb piaci részesedést értek el (Bassa–Neszmélyi, 2006, 86.).

A 30 legnagyobb vállalatcsoporthoz tartozó cégek száma egyharmadával csökkent, bár ez az ütem az öt legnagyobb csoport esetében kisebb volt. 1997 és 1999 között a vállalati fúziók és felvásárlások (Mergers and Acquisitions – M&A) száma is megnőtt (melyekből a külföldiek által végrehajtott felvásárlások aránya 21-ről 31%-ra emelkedett) (OECD, 2000). A legismertebb hazai esetek a már említett ún. Big Deal-ek. Ezek az egyesülések elősegíté-

tik a párhuzamosságok és a chaebolok sokat kritizált túlzott diverzifikáltságának felszámolását, ugyanakkor erősítik az említett iparágak egy-egy vállalatcsoportnál történő koncentrációját. A hazai vállalatgyűlések nemegyszer gátat vetettek a külföldiek által történő felvásárlásoknak. Ugyanakkor, arra is vannak példák, amikor a chaebolok tagvállalatai kiválnak a csoportból, bár ez komoly piaci részesedéssel bíró nagyvállalatok esetében ritka. Megint más eset a Daewoo-csoport, amelyet a csőd nyomán gyakorlatilag szétbontottak különálló vállalatokra, s az autógyártás a General Motors irányítása alá került.

A vállalatcsoportok egy része tehát valóban megvált legfontosabb iparágaitól, adósság/részvény-hányadosukat jelentősen csökkentette. Ugyanakkor továbbra is léteznek az állami vezetők és a chaebol-vezetők közötti szoros kapcsolatok, amelyek enyhíthetik vagy teljesen semlegesíthetik a kormány vagy az államelnök szigorát.¹² A válságot követően egyetlen vállalatcsoport, a Daewoo került feldarabolásra. A külföldi tőke a bankok és pénzintézetek tulajdonosi szerkezetében okozta a legnagyobb változásokat. A feldolgozóiparban domináló vállalatcsoportok belső mechanizmusainak túlzott megbotlygatása a külföldi befektetőknek nem érdeke, akik stabil, tőkeerős és versenyképes vállalatokat kívánnak létrehozni dél-koreai partnereikkel.

Összefoglalva, Dél-Korea az 1997–1998-as pénzügyi válsággal fordulóponthoz érkezett. Jelentős külső kényszerrel, de egyben a domináns pártok egyetértésével hajtották végre a válság által kikényszerített reformokat – jóval lendületesebben, mint más távol-keleti országok. Ez a tény önmagában is segítette az optimizmus visszatérését, s így a gyors fellendülést.

Míg a válság előtt a beruházások finanszírozásában a rövid lejáratú külföldi bankhitelek (és azok hazai továbbhitelezése) domináltak, a kilábalás idején a külföldi működőtőke beáramlása volt a legjellemzőbb. Ez minőségi és pozitív változást jelentett, hiszen csökkentette a dél-koreai gazdaság sebezhetőségét, legalábbis a gyors tőkekivonással szemben. A külföldi befektetők tisztában vannak azzal, hogy számos dél-koreai cég – főleg az elektronikai iparban – továbbra is versenyképes, így társulni is érdemes velük.

¹² Érdemes megemlíteni Cho véleményét a chaebolok és az állam kapcsolatáról. E szerint az új elnökök, kormányok chaebolokhoz fűződő viszonya hatalmuk első 6–12 hónapjában mindig rossz, de később javul a kapcsolatuk és ismét baráti viszony alakul ki. A chaebolok e folyamatok során megtanulták, hogyan védjék meg magukat az államtól, és végül is mindig megőrizték előnyös pozíciójukat (Cho, 1998, 20.).

A pénzügyi rendszer reformja: Thaiföld, Malajzia, Indonézia

Mindhárom országban több fázisa és területe van a pénzügyi és szerkezeti reformoknak, amelyeket Indonéziában és Thaiföldön az IMF javaslatára vezettek be, Malajziában pedig a hazai vezetés kezdeményezésére. Először az egyes bankok és pénzügyintézetek felszámolásába, összeolvasztásába, államosításába fogtak. Ezek után a gyenge, de életképes bankokat és pénzügyintézeteket közpénzből feltőkésítették, konszolidálták. A bankoknak ezért „cserébe” drasztikus vállalatvezetési és működési átalakításba kellett fogniuk. A bankokat a tőke megfelelési mutatók, a hitelkategorizálás és hitelelbírálás, a könyvelés és egyéb adataik nyilvánosságra hozatalát szabályozó nemzetközi standardok átvételére és betartására kötelezték. A kormányok megszüntették a vállalatok összeolvadásának adózási és egyéb szabályozásbeli akadályait, a bankok és a vállalatok adósság-részvény cseréket hajtottak végre egymás között, valamint csődeljárásokat indítottak. Más esetekben bankok és a vállalatok bíróságon kívüli megegyezéseket írtak alá a vállalati adósságok kezeléséről, a vállalatok javították irányítás rendszerüket és kiszélesítették, megerősítették a részvényesek jogait (Park, 2001, 5–7.). Ezen intézkedések végrehajtása többéves, elhúzódó folyamat volt.

Malajziában kezelték a leghatározottabban a bankok és pénzügyintézetek fizetéseképtelenségét és a vállalatok adósságait. Mindezt az IMF programjaitól függetlenül tették, amelyben Malajzia nem is vett részt. A pénzügyi rendszer stabilitása 1998–99-ben – térségi viszonylatban – valószínűleg pozitív irányban hatott a gyorsabb gazdasági növekedés visszatérésére, amely 2000-ben következett be.

Thaiföldön a hazai valuta, a baht, majd a tőzsde gyors árfolyamzuhanására gyors és radikális választ adott a kormány, legalábbis, ami a pénzügyintézetek sorsát illeti. 56 pénzügyintézetet felszámoltak súlyos tőkehiányuk miatt. Eszközeiket a *Pénzügyi Szektor Szerkezetátalakító Ügynöksége* (*Financial Sector Restructuring Agency*) árverésre bocsátotta, azzal, hogy a szintén az állam által létrehozott *Eszközkezelő Társaság* (*Asset Management Corporation*) veszi meg azokat, ha nem lenne más vevő. Az eszközöket igen alacsony áron (a könyvelési érték kb. egynegyedén) vették meg. A központi bank a kereskedelmi bankok hiteleit öt kategóriába sorolta, és különböző követelményeket fogalmazott meg a tőke megfelelési mutatók javítása érdekében (Higashi, 2002, 19.). A hét, átmenetileg államosított bankból hármat más állami bankok olvasztottak be, hármat külföldi bankok, egyet pedig felszámoltak. Az államosítás a központi banktól kapott transzferek részvénné alakítását, a behajthatatlan hiteleknek a részvényesek kárára való leírását, illetve a menedzsment lecserélését foglalta magában. A magánbankok részére az állam jelentős feltőkésítést hirdetett meg, de a vezető bankárok – félve az állam által megfo-

galmazott feltételektől – inkább részvénykibocsátásokkal próbálkoztak. Ez növelte a tőkepiac jelentőségét, de nehezítette az új állami szabályozások érvényesítését (Higashi, 2002, 20–23.).

A magánbankok inkább a feljük fennálló tartozások átütemezését, mintsem leírását választották, ami a felszínen és csak átmenetileg csökkentette a behajthatatlan hitelek arányát, megteremtve azok újbóli felbukkanásának veszélyét a türelmi idő lejárta után, s valóban, 2001-ben már ismét növekedtek a behajthatatlan követelések (uo. 20–23.). Higashi szerint a thaiföldi kormány összességében alapvetően a magánszférára bízta a pénzügyi rendszer rendbetételét, de a magánkézben lévő pénzintézetek sem igényelték igazán az állami segítséget (uo. 26.). Míg korábban, a pénzügyi válságot megelőzően maga az állam védte meg a pénzintézeteket attól, hogy a szigorúbb nemzetközi szabályokat be kelljen tartaniuk, a válság után a magánszféra kezdett önvédelembe az átalakuló nemzetállami szabályozással szemben. Összességében azonban – megrendült helyzetük és alkupozíciójuk miatt – a pénzintézeteknek számos új előírást érvényesíteniük kellett. Azokban az esetekben, amikor külföldi tőkebevonással erősödött meg az adott pénzintézet, nem elsősorban a változó állami szabályozás, hanem az adott külföldi pénzintézet által alkalmazott szabályok váltak az új szabályok betartásának garanciájává.

Thaiföldet a reformok az angolszász rendszer felé mozdították el, ami a részvényesek és a hitelezők jogainak erősítésében (pl. a csődtörvény módosításában) is tetten érhető. Ugyanakkor ezeket a változásokat Higashi szerint összhangba kell hozni „azzal a vállalati kultúrával, amelyet Thaiföld maga alakított ki” (uo. 65.).

Indonézia esete annyiban más, hogy a válság nyomán gyökeres és – távolkeleti viszonylatban – gyors belpolitikai változások zajlottak le 1998-ban. A korrupció, az összejárás és a nepotizmus egyszerre vált az IMF és a hazai aktivizálódó lakosság céltáblájává. A Suharto-rezsim bukása egyben az állam és a vele összefonódott banki-vállalati szféra közötti kapcsolatok meglazulását jelentette. Míg 1997 júniusában 58, 1999 decemberében már csak 16 bank tartozott valamely vállalati konglomerátumhoz. Az összes banki eszközök arányát tekintve még markánsabb volt ez a csökkenés: 39,8% helyett 1,7%. E bankok nagy részét feltőkésítették vagy államosították, hogy aztán magánkézbe adják vagy beolvasszák őket egy másik bankba (Sato, 2002, 76.). Az *Indonéz Banki Szerkezetátalakítási Ügynökség* (*Indonesian Bank Restructuring Agency*) a bankokat három kategóriába sorolta: bezárásra vagy átalakításra (beolvasztásra) kerülők és változatlan működést folytatók. Az átalakítandók feltőkésítéshez (a tőke megfelelési mutatók javításához) szükséges források 80%-át az állam, 20%-át a részvényesek adták. 2000-ig 67 magánbankot zártak be, 13-at pedig államosítottak. 27 bankot feltőkésítettek, köztük magán-, állami és regionális fejlesztési bankokat is. A bankok száma 1996

és 2000 vége között 240-ről 164-re csökkent. Érdemes megemlíteni, hogy a helyi kínaiak vállalatcsoportjairól is leválasztották a bankok egy részét, különösen azokat, amelyek korábban Suhartóhoz kötődtek (uo. 77–79.).

Indonéziában törvénnyel választották le a nemzeti bankot a kormány közvetlen befolyásáról, az iparpolitikai ihletésű hitelezést specializált állami intézményekhez telepítették, és a nem rendeltetésszerűen működő pénzügyi felügyeletet is függetlenítették a központi banktól. Új csődtörvényt hoztak, és a monopóliumok, a tisztességtelen verseny korlátozását is törvényben biztosították. A tőzsde a korábbiakkal ellentétben már megköveteli a vállalatoktól, hogy igazgatótanácsaikban független személy is tag legyen, illetve a könyvvizsgálat is független személy felügyelete alatt összpontosuljon (Sato, 2002, 88.).

Szingapúr

Az 1997–98-as pénzügyi válság idején egyetlen szingapúri bank sem ment tönkre. Szingapúr úgy vált a világ egyik legjelentősebb pénzügyi központjává, hogy más tőzsdék árfolyamesései csak korlátozottan érintették, beleértve az 1997–98-as válságot, amelynek hatásai általában véve is tompának voltak mondhatók Szingapúrban (Li, 2003, 71.).

1998-ban átszervezték a MAS-t (*Monetary Authority of Singapore – Szingapúri Monetáris Hatóság*), amely a régió egyes országainak pénzügyi válsága miatt pangó pénzpiacok és a banki hitelezés élénkítése érdekében több intézkedést is hozott. Enyhítette a vagyonkezelő üzletágba való belépés és az új pénzügyi termékek bevezetésének korlátait, csökkentette a tőzsdére jutás költségeit. Engedélyezte a „minősített, teljes körű tevékenységet folytató külföldi bankoknak, hogy újabb fiókokat és ATM-eket nyissanak. Megszüntette a külföldi bankok külföldi részarányának korlátozását a helyi bankokban.” Ezzel párhuzamosan a bankok kisebb részvényeseinek érdekeit is figyelembe vevő szakemberek kinevezését is lehetővé tették (uo. 70–71.). Tény, hogy e liberalizációs lépéseket Szingapúr nem a válság előtt, hanem a válság után vezette be.

Az elmúlt években adóreformmal (profitadó csökkentése 25-ről 20%-ra, a 3%-os forgalmi adó 5%-ra emelése), a *Központi Tartalékalappal* (*Central Provident Fund*, társadalombiztosítási alap) kapcsolatos vállalati terhek csökkentésével, a Központi Tartalékalapnak az eredeti funkcióihoz (nyugdíj- és egészségbiztosítás, lakáshoz jutás) való visszaterelésével is megpróbálják erősíteni a szingapúri vállalatok versenyképességét (Borkó, 2005, 14.). A tőkefelhalmozás helyett az állami fejlesztési politika a nemzetközi versenyképességre koncentrálna.

Összefoglalva: a reformlépések kezdeményezésében és kidolgozásában jelentős szerepet játszott az IMF befolyása. Ugyanakkor az állam szerepe átmenetileg megnőtt, különösen a pénzügyi szektor válságának kezelésében. Ez azonban egy új szerep volt, amelyet részben az IMF írt elő, maguk az elitek és a társadalmak pedig bizalmatlanok voltak ezzel a szereppel szemben. Az elit csakúgy, mint az egész társadalom a válságot alapvetően kívülről (a spekulánsok és az IMF részéről) jött támadásként élte meg. Annyit elismertek, hogy nemcsak a piac lehet tökéletlen, hanem az állami szabályozás is. A rövid, ám súlyos válságidőszak után is fennmaradt az állam hangsúlyos szerepe, ekkor már úgy, mint a globalizáció szabályozója és veszélyeinek mérséklője, amelyre nagy szükség van a külföldi tőke és a tőkepiaci finanszírozás erősebb jelenléte miatt. Más módon, de igazolva látták az állami befolyás jogosultságát. A Távol-Keleten a Japántól kapott átmeneti pénzügyi segítség, illetve a japán bankok felé fennálló tartozás miatt az – egyes országokra külön-külön standard globális recepteket alkalmazó – IMF-etől eltérő japán megközelítés sem volt hatástalan, amely a regionális pénzügyi együttműködésben látta a kiutat. Szemben a kelet- és közép-európai országokkal, a távol-keleti országok gazdasági elitje ellenérdekelt volt a pénzügyi rendszer modernizációjában, s csak egy súlyos pénzügyi válság tudta pozícióit gyengíteni az állammal szemben. A válságot ezúttal a globalizációnak nem nyerteseiként, hanem veszteseiként élték meg. A pénzügyi válság által előidézett súlyos szociális állapotok arra bírták az egyes országokat, hogy az állami szociális transzferek (pl. munkanélküliségi segély) szerepét növeljék. A gazdasági fejlődés nyomán – a válságtól függetlenül – újabb igényként merült fel a környezetvédelem erősítése, a városi élet minőségének javítása, a felsőfokú oktatás továbbfejlesztése, az időskorúakról való gondoskodás (Kohsaka, 2002, 131.). Ezek egyben kijelölik az állam új funkcióit is, szemben az iparosítás és gyors növekedés időszakával szemben.

Abban, hogy a távol-keleti országok visszanyerték önbizalmukat, az is szerepet játszott, hogy egyes államokat (Szingapúr, Tajvan, Fülöp-szigetek) az 1997–98-as pénzügyi válság nem érintett igazán súlyosan, mások pedig – a makrogazdasági mutatókat tekintve – viszonylag hamar kilábalnak belőle. Dél-Koreában és Malajziában az egy főre eső nemzeti jövedelem már 1999-ben visszatért a válság előtti szintre, igaz, Thaiföld és Indonézia esetében csak 2003-ban. 2007-re egyes távol-keleti országok, például Dél-Korea hatalmas devizatartalékokat halmoztak fel (250 milliárd USD), amely szintén biztonságérzetet és önbizalmat ad ezeknek az országoknak (HVG, 2007, 85.), Indonéziát leszámítva pedig mindannyian visszafizették az IMF felé fennálló tartozásaikat.

A pénzügyeket ellenőrző új szervezetek természetesen nem működnek tökéletesen. Mig a magánszektor szereplői – különösen a külföldről érkezők

– figyelembe veszik az új szabályokat, magát az államigazgatást természetesen hazai humán erőforrással működtetik, amely jobban követi a korábbi évtizedekben kialakult hagyományokat.

A korrupciót – egyes helyeken a nepotizmust – nem sikerült teljesen felszámolni. Ami a távol-keleti országokat illeti, nem rádírozható ki egyszerűen az a hagyomány, amely a családot tekinti a gazdálkodás alapegységének (is). Ugyanitt az egyén, a család alárendelése a társadalmi céloknak fékezi a korlátlan verseny megteremtését.

Egyes latin-amerikai országok pénzügyi rendszerének jellegzetességei és változásai

A legtöbb fejlődő országban, így a latin-amerikai országokban is jelentősebb szerepet töltenek be a kereskedelmi bankok, mint a pénz- és tőkepiacok. A hitel/GDP arány még így is jóval a fejlett ipari országok szintje alatt marad, mivel a hitelek nagyrészt a nagyvállalatokra és a nem túl széles középosztályra koncentrálnak. Különösen a nagyobb gazdaságok (Argentína, Brazília, Mexikó) esetében viszonylag magas az állampapírok aránya a bankok portfóliójában. A 90-es évek második felében lezajló feltőkésítés során a behajthatatlan hiteleket állampapírokra „cserélték le”. Ez egyben azt is jelzi, hogy a válságok nyomán a bankok óvatosabbá váltak. A távol-keleti országokhoz képest Latin-Amerikában a betéti- és hitelkamatlábak közötti különbség nagyobb volt, ami nem kényszerítette a bankokat hatékonyságuk javítására például költségcsökkentés révén, így a profitabilitás alacsony maradt (BIS, 2007, 5.).

Van egy fontos különbség a három legnagyobb gazdaság között: Brazília és Mexikó nem élt a dollarizációval (alacsonyan tartotta az USD-betétek illetve hitelek arányát), míg Argentína igen. Az utóbbi országban lezajlott válságot nagyrészt a dollarizáció számlájára írták, így ezt a politikát tanácsosabb elkerülnie a nagy latin-amerikai országoknak.

A nyugdíjrendszerek reformja, elsősorban a magánnyugdíj-alapok megjelenésével, élénkítette a helyi pénz- és tőkepiacokat. Többek között Brazíliában és Mexikóban élénkült meg az államkötvények kibocsátása. A vállalatoknak a tőkepiacok felé fordulása már nem ilyen mértékben látványos.

A sokáig védett bankszektor a 90-es elejétől deregulálták és megnyitották a külföldi tőke, illetve a hazai befektetők előtt. Ezt azonban – a legtöbb távol-keleti országhoz hasonlóan – nem kísérte a bankfelügyelet és a kockázatmenedzsment erősítése. Ennek jelentős szerepe volt a bankválságok, pénzügyi válságok kialakulásában. A világ számos országában államosították a bankok egy részét a 90-es évek pénzügyi válságainak idején, majd privatizálták fúziók, illetve a külföldi tőke ösztönzésével. Latin-Amerikán belül ez kü-

lönösen Mexikóra volt jellemző az 1994–95-ös válságot követően; ennek eredményeként az évezred elején a külföldi tulajdonban lévő bankok az esz-
közök több mint 90%-ával rendelkeznek. Argentínában, Chilében és Peru-
ban ez az arány meghaladja a 40%-ot. Mexikóban és Chilében a külföldi
bankok jelentős szerepet játszottak a helyi pénzügyi piacok fejlesztésében,
különösen ami az értékpapír-kibocsátást és a származékos ügyleteket illeti.
Egyfajta demonstrációs hatás is megfigyelhető volt: a hazai bankok kocká-
zat-menedzsmentje javult, árban is versenyképesebbé váltak, illetve a hitel-
kihelyezések is hatékonyabbak lettek. A privatizációk nyomán csökkent az
állami bankok részesedése a hitelezésben.

Az erősödő verseny arra kényszerítette az állami bankokat, hogy erősítsék
lakáscélú és fogyasztási hitelezéseiket, de még így is aránytalanul magas az ál-
lamnak nyújtott hitelezéseik aránya (BIS, 2007, 9–10.). A lakáscélú és fo-
gyasztási hitelezés látványos fellendülése a hitelezést korlátozó szabályok la-
zításából, illetve eltörléséből, valamint az inflációs ráta csökkenése nyomán
ugyancsak csökkenő kamatszintből is adódott. A lakosság lakás-, illetve fo-
gyasztási célú hitelfelvételét a gazdaságpolitika oldaláról is ösztönözték, annak
keresletélénkítő hatásában bízva. Ezzel párhuzamosan a vállalatok hitelfel-
vételi kedve csökkent. 1997–2003 között Latin-Amerikában a vállalatok
GDP-arányos teljes hitelállománya kb. 10 százalékponttal csökkent (uo. 14.).
Ez részben a vállalati szerkezetátalakításból fakadt, amelynek során csök-
kentették az eladósodottságot, részben pedig a finanszírozás módjának di-
verzifikálásából, amelynek során a vállalatok egyre szívesebben éltek a köt-
vény- és részvénykibocsátás lehetőségével. A lakossági hitelezés felé történő
eltolódás abból is eredhet, hogy a vállalatok számára történő hitelezés a leg-
többször alacsonyabb megtérüléssel kecsegtet, mint a lakás- vagy fogyasztási
célú hitelezés. Utóbbiak esetében mind a hitelezők, mind a hitelt felvevők
viszonylag tapasztalatlanok, ezért az ellenőrző, tájékoztató funkciók erősítése
fontos feladatot jelent az állam számára. A válságokat követő konszolidáció
nyomán a legnagyobb latin-amerikai országokban csökkent a bankok száma,
így a bankszektor erősen koncentrálttá vált (uo. 12.).

Az alábbiakban röviden áttekintjük két jelentős latin-amerikai ország
pénzügyi rendszerének változásait.

Argentína

Az 1994–95-ös mexikói pénzügyi válságot követően számos kisebb pénzin-
tézet (elsősorban szövetkezetek és tartományi bankok) szüntette be tevé-
kenységét vagy összeolvadtak likviditási, illetve hitelképességi problémák
miatt. Az 1990-es évek második felében számos országosan működő, ma-

gánkézben lévő pénzügyi intézet külföldi kézbe került. 1994-ben alakították ki a magánnyugdíj-alapok piacát. 1994–97 között közel egyharmadával csökkent a bankok száma az országban. Ez a csökkenés a következő néhány évben folytatódott, de az egyes bankokon és pénzügyi intézeteken belül jelentősebb létszámleépítés és szerkezetváltás csak a 2001–2002-es válság idején zajlott le. Ebben az időszakban a külföldi bankok hitelezési tevékenysége esett vissza a leginkább, amelyben szerepet játszott a külföldi bankokba vetett bizalom megrendülése is. A kihelyezett hiteleket tekintve 1998–2002 között a külföldi kézben lévő magánbankok piaci részesedése 6%-kal csökkent, míg a hazai magánbankoké 10%-kal nőtt. 2001–2006 között a külföldi tulajdonban lévő bankok száma közel negyedével csökkent, míg a hazaiaké 10%-kal (Pesce, 2006, 158.). A hazai magánbankok fokozottabb betétgyűjtő tevékenységükkel és egyes külföldi kézben lévő bankok felvásárlásával 2001–2006 között tovább növelték piaci részesedésüket, de így is sok magán-ügyfelet veszítettek, akik az állami bankokhoz pártoltak, mivel ott nagyobb biztonságban gondolták betétjeiket – az állami garanciavállalásra számítva (uo. 159.).

Argentínában a bankok egy része jelentős részvénytulajdonnal bír nyugdíjalapokban, biztosítótársaságokban és befektetési alapokban. Más bankok egy-egy pénzügyi vállalatcsoport (konglomerátum) részeként kötődnek a nem banki pénzügyi intézetekhez. A konglomerátumok tulajdonosi szerkezetüket tekintve lehetnek hazai magántulajdonban, állami tulajdonban, illetve külföldi magántulajdonban – ezek aránya kiegyenlítettnak nevezhető.

Az 1991-ben létrehozott árfolyamrendszer ('*Covertibility Plan*'), keretében a hazai valuta, a peso árfolyama az USD-hez volt kötve. Ez különösen akkor rontotta az ország versenyképességét, amikor Brazília leértékelte saját nemzeti valutáját. Mindemellett Argentína a mexikói, majd a távol-keleti pénzügyi válság negatív hatásaival is csak lassan és részben tudott megbirkózni. A 90-es évek elejének-közepének privatizációs hulláma és az állami szférában lezajlott kiadáscsökkentései, elbocsátásai nyomán jelentősen nőtt a szegénység és a munkanélküliség. Az egyre súlyosbodó szociális feszültségek végül 2001 decemberében népfelkeléshez vezettek.

Ami a pénzügyi rendszert illeti, a 2001–2002-es válság az árfolyamrendszerben hozta a legjelentősebb változást. A pesót leválasztották az USD-ről, és a bankbetéteket – azok átmeneti befagyasztása után – valamint a hiteleket pesóra váltották. Ez jelentős leértékelést hozott, ami segítette a hazai ipar nemzetközi versenyképességét, s az export bővülése jelentősen hozzájárult a gazdasági növekedéshez az elmúlt években. A 2001–2002-es válság nyomán a pénzügyi intézeteket negyedévente külföldi hitelminősítő szervezetek értékelésének vetették alá a pénzügyi, piaci fegyelem erősítése érdekében. A kormány azonban ennél nagyobb hangsúlyt helyezett a bankok, pénzügyi intézetek hitelezési tevékenységének ösztönzésére. Ennek érdekében a jó adósoknak kedvező

zőbb elbánást biztosítottak; a bankoknak engedélyezték, hogy a hitelfelvevőnek nettó tőkéje 300%-án túl is nyújtson hitelt; a kereskedelmi hitelek maximális összegét 200 000 USD-ről 500 000 USD-ra emelték (uo. 153.).

Összességében a pénzügyi rendszer és annak állami szabályozása – az árfolyamrendszert leszámítva – nem változott jelentősen a válság nyomán. A válság pénzügyi oldalának feloldása mindenekelőtt a válságot követő gyors gazdasági növekedésnek köszönhető. Az állam szerepvállalása erősödik, de a pénzügyi rendszert egyelőre nem igazítják hozzá ezekhez a törekvésekhez.

Mexikó

Az 1994–95-ös válságot követően a mexikói bankok eszközei jelentős mértékben csökkentek, és 2005-ben sem érték el az 1994-es szintet. Ezzel párhuzamosan a külföldi tőke aránya az 1997-es 20-ról 2005-ig 80%-ra emelkedett. A kereskedelmi bankok jelentős része nemzetközi vállalatcsoportokhoz tartozik, ami tompítja a hazai veszélyekből adódó kockázatokat. A 90-es évek második felében még veszteséges bankok az új évezred első éveiben egyre nagyobb profitokat mutattak fel. A hatékonyságot jelentősen javították, ami 1998–2003 között 24%-os létszámcsökkenésbe és a bérkiadások reálértéken vett 16%-os csökkenésébe került. Az új évezred első éveiben a fogyasztási hitelek bővültek a leggyorsabban.

Az 1994–95-ös pénzügyi válságot pénzügyi dereguláció előzte meg egy olyan időszakban, amikor az erős likviditás miatt jelentősen nőtt a magánvállalatok hitelfelvételi tevékenysége. A hazai bankok nem képeztek elegendő tartalékot a hitelezési kockázatok fedezésére. A kisebb kockázatokkal bíró cégek külföldi bankoktól USA-dollárban vettek fel hiteleket. Sidaui szerint a pénzügyi szabályozás az adósokat és nem a hitelezőket védte, s ez az alapvető jellegzetesség a válságot követő években sem változott, ami sokáig visszafogta a bankok hitelezési kedvét (Sidaui, 2006, 278.). A betétbiztosítás rendszerét csak 1999-ben változtatták meg – korábban az állam korlátlan garanciát vállalt a betétek kifizetésére. A reform értelmében a betéti kifizetés maximumát 130 000 USD-nek megfelelő összegben határozták meg.

A válságot követően a bankok feltőkésítésének elősegítése érdekében tovább folytatódott a 90-es évek elején elkezdett liberalizációs folyamat, még nagyobb teret engedve a külföldi tőkének a bankok tulajdonlásában. Ma már semmilyen tulajdoni korlát nincs. 1997-ben az állam megváltoztatta a számviteli szabályozást annak érdekében, hogy azokat a nemzetközi standarddal összehangba hozza. 2001-ben a vállalatirányítási reform keretében a törvényhozás módosította a banktörvényt is. A részvényesek információhoz való hozzájutását megkönnyítették; a független igazgatótanácsi tagok számát és jel-

lemzőit pontosabban határozták meg. 1996-ban törvényt hoztak a magánnyugdíjalapokról. Először csak államkötvényekbe fektethettek be, később azonban jó minőségű vállalati és banki kötvényekbe is, később pedig derivatív ügyletekben is részt vehettek. Utóbbiakat engedélyezték a bankok és brókercégek számára is. 2000-ben szigorították a tőkemegfelelési mutatóra vonatkozó szabályozást. A legfontosabb változás szerint a bankok tőkéjéből le kell vonni a pénzügyi leányvállalataikba, illetve a nem pénzügyi cégekbe befektetett összegeket, amennyiben azok az adott vállalat részvényeinek 15%-át meghaladják.

A mexikói pénzügyi reformok céljai és eszközei sokban hasonlítanak a távol-keleti országokban bevezetett reformokra. Míg azonban Mexikóban ezeket a válságot követő 10 évben fokozatosan vezették be, addig a Távol-Keleten 1-2 év leforgása alatt, ami fokozta az ellenérdekeltek ellenállását és kissé kampányszerűvé tette a reformokat, amelyek egy részét el lehetett hagyni a makrogazdasági mutatók, illetve egyes mikrogazdasági jellemzők javulásakor. Argentínában viszont nemcsak hogy nem folytatódott a pénzügyi liberalizáció a 2001–2002-es válságot követően, hanem – igaz, más szektorokban – az állam szerepét helyezték előtérbe. Argentínában egyértelmű baloldali fordulat játszódtott le, míg Mexikóban csak enyhe balratolódás volt megfigyelhető.

A fejlesztő állam vége, feltámadása vagy átalakulása?

Vajon feltámadhat-e a fejlesztő állam, vagyis újra alkalmazhatók-e az állami beavatkozás korábban alkalmazott eszközei? Úgy tűnik, hogy a legtöbb esetben nem, hiszen a nemzetközi kereskedelem, a pénzügyek, a szolgáltatások liberalizációja olyan mértéket ért el, a transznacionális vállalatok befolyása pedig olyan jelentős, hogy a hagyományos területeken (iparpolitika, kereskedelempolitika, hitelpolitika) az állam nem tudja komolyan befolyásolni a gazdaság működését, sok esetben ez már csak az aláírt nemzetközi szerződések miatt sem lehetséges. Ugyanakkor – mint alább a távol-keleti országok esetében látni fogjuk – van olyan terület, ahol a beavatkozás lehetősége fennmaradt (pl. az oktatási rendszer esetében), nem beszélve a mindennapi élet olyan új dimenzióiról, mint például az internet és a digitális technológia térnyerése, amelyek új terepet nyújtanak az állami beavatkozásra. A fejlesztő állam tehát – ahol sikeres volt – átalakul, régebbi funkciói helyett újak jelennek meg, és egyes korábban alkalmazott eszközöket be lehet vetni új területeken (új szektorokban, iparágakban). A legtöbb esetben ezen eszközök segítségével nem a globalizációval szállnak szembe, hanem megpróbálják azokat a hazai gazdaság, a hazai lakosság érdekében használni. Ahol a fej-

lesztő állam nem tudott igazán kialakulni – Latin-Amerikában –, ott az a kérdés, hogy az elmúlt tíz év baloldali politikai fordulata nyomán kialakul-e a mai viszonyokra választ adni képes fejlesztő állam?

A Távol-Kelet

A fejlesztő államot pozitív hagyománynak tekintik a távol-keleti országokban. Általános vélemény, hogy e modell nélkül nem alakultak volna ki nemzetközileg is versenyképes és méretgazdaságos nagyvállalatok. Ugyanakkor több távol-keleti ország, köztük az e tanulmányban tárgyalt Dél-Korea és Szingapúr már elérte azt a fejlettségi szintet, amikor már nem utolérni kell a fejlett országokat, így már nem a jövőbeli sikeres iparágakat kell kiválasztani, hanem a versenytársakkal szemben állni a sarat, hatékonyságban, költségekben, minőségben, innovációban. A feldolgozóipar és azon belül egyes high-tech területeken megfigyelhető, a világgazdaságba történt integrálódásuk értelmetlenné tette a fejlesztő állam protekcionista funkcióit. Bár az 1997–98-as válság nyomán a közvélemény és a gazdasági-politikai elit is kritikusabbá vált a neoliberálisizmussal és a globalizációval kapcsolatban, a tények azt mutatják, hogy a pénzügyi és kereskedelmi liberalizációt tovább folytatták. Így a pénzügyi rendszerben tovább csökkent az állam fejlesztő szerepének jelenléte.

Ugyanakkor a fejlesztő állam leépülését-átalakítását problematikus a modernizációval, vagy éppen a pénzügyi szektor modernizációjával párhuzamba állítani. A távol-keleti országok vezetői és lakosainak nagy része a fejlesztő állam leépülését-átalakulását, pénzügyi rendszerüknek a 90-es évek végétől zajló átalakulását nem modernizációként, hanem a globalizáció támasztotta kihívásoknak való kényszerű megfelelésként értelmezik – nemritkán negatív élel. Nem beszélve arról, hogy míg sokan Nyugaton a fejlődő országok modernizációjába azok demokratizációját is beleértik, addig a távol-keleti országok elitjei – a tapasztalatok és tények alapján jogosan – úgy fogják fel, hogy a fejlesztő állam egyenlő a modernizációval akkor is, ha ez nem jár demokratizálással.

Dél-Koreában a fejlesztő állam tevékenysége évtizedekig a feldolgozóipar fejlesztését jelentette. A 90-es évektől azonban az alacsonyabb termelési költségekkel bíró Kínával és más – elsősorban távol-keleti fejlődő országgal – egyre nehezebben bírja a versenyt a dél-koreai ipar. A feldolgozóipar ugyan sikerrel mozdul el a magasabb hozzáadott értéktartalmú és K+F-intenzív termékek gyártása felé, de a jövőben a szolgáltatásokat tekintik a gazdasági növekedés fő hajtóerejének. A szolgáltatásokba áramló külföldi tőkére úgy tekintenek, mint amely hozzájárulhat a regionális vezető szerep kialakításához

az üzleti szolgáltatások területén. Dél-Koreában 2002 óta a kormány hivatalos politikájának részét képezi az a törekvés, hogy az országot Északkelet-Ázsia (Japán, Kína, Koreai-félsziget) üzleti szolgáltatási (pénzügyi, információs-technológiai és logisztikai) csomópontjává fejlesszék.

Az ambiciózus tervek megvalósításának azonban feltételei vannak a hazai szabályozási környezet tekintetében. Dél-Korea pénzügyi liberalizáltságának foka 30 OECD-ország összehasonlításában a legalacsonyabb. Így a kormány további liberalizáló és dereguláló illetve egyéb befektetőbarát intézkedéseket hozott 2006-ban, amellyel a liberalizáltság Japánban jellemző szintjét kívánják elérni – ez gyakorlatilag az OECD-átlagot jelentené.

Az országban három ún. szabad gazdasági övezetet hoznak létre Incheon, Busan és Gwangyang városok környékén. A magas színvonalú infrastruktúra mellett adókedvezményekkel, alacsonyabb ingatlanárakkal és bérleti díjakkal, rugalmasabb munkaerő-piaci szabályozással kívánják az övezetekbe vonzani a hazai és a külföldi tőkét. A kormány egyben azt is reméli, hogy a kedvező üzleti környezet az övezeteken túl az egész országra kiterjeszthető. További városokat is kijelöltek, ahol a befektetési környezet javítását tervezik.

A fejlettebb távol-keleti országokban az állam az infokommunikációs technológiák továbbfejlesztésében és elterjesztésében sikerrel tartotta és tartja fenn aktív szerepét. Borkó Dél-Koreával és Szingapúrral kapcsolatban napjaink tendenciáit tárgyalva kiemeli az olyan – általa kevésbé közvetlennek tekintett – állami beavatkozási formákat, mint a „klaszteresedés előmozdítása, a szolgáltatási szektor fejlődési feltételeinek megteremtése, az adórendszerek versenyképességének biztosítása, humán tőke fejlesztése, rugalmasabb tényezőpiacok biztosítása, infrastruktúra fejlesztése.” (Borkó, 2005, 18.) Ez utóbbi törekvések azt mutatják, hogy az egyes célokat nem egy adott gazdaságpolitikai irányzat vagy ideológia alapján jelölte ki az állami vezetés, hanem annak érdekében, hogy hazai gazdaság számára a globalizáció folyamatát előnyösre fordítsák. Ennek egyik példája az a szinte mindenhol megfigyelhető törekvés, hogy az adott kormányok az országot vagy annak legnagyobb városát nemzetközi központtá kívánják tenni az üzleti szolgáltatások egyes területein.

Malajzia, Thaiföld és Indonézia esetében az alapvetően külső tényezőkkel magyarázott pénzügyi válság és a 2001-es világgazdasági recesszió miatt a régió országaiban az exporttal szemben felértékelődött a hazai kereslet jelentősége a gazdaságpolitika döntéshozói számára. A lakosság egy jelentős részénél a válság során tapasztalható elszegényedés után lehet tere a hazai fogyasztás bővülésének. A döntéshozók bíznak abban, hogy a hazai vállalatok között is egyre többen tudnak sikereket elérni az információs technológiai iparágakban. Ez különösen Malajziára igaz, ahol az ezredfordulón célul tűzték ki a tudásalapú gazdaság kialakítását (*'K-economy'*, ahogy ők nevezik,

a *knowledge* szóra utalva). Indonéziában és Thaiföldön az oktatásba fektetett tőkétől is várják, hogy arra a szintre emeli a munkaerő képzettségét, amely a fejlettebb technikát képviselő üzemek ellátásához szükséges. Mindhárom országban a korábbinál határozottabban – Indonéziában a privatizáción keresztül is – ösztönzik a külföldi telekommunikációs, pénzügyi vállalatok befektetéseit, bár azok rendkívül óvatosak.

Latin-Amerika

Latin-Amerika számos országában a fejlesztő állam legnagyobb ideológiai kihívója, a neoliberalizmus és a neoliberális globalizáció politikai vereséget szenvedett az elmúlt 10 év során. A neoliberális politikát folytató kormányok, illetve elnökök sorra buktak meg. Ez magával hozta az amerikai befolyással való szembeszállás erősödését, amely részben Brazília vezetői aspirációjából táplálkozik, részben a szinte az összes országon végigsöprő baloldali politikai fordulatból, köztük Venezuelával, amely saját törekvéseit (államosítás, a szegénységben élő kétharmad számára történő szociális transzferek növelése, egyes üzemek dolgozói irányítása stb.) modellként próbálja állítani a térség más országai elé. A neoliberalizmus politikai veresége azonban nem jelenti annak teljes eltűnését a gazdaságpolitikából. Erre jó példa Brazília, ahol Lula elnök kormányában számos a korábbi, más politikát követő adminisztráció képviselői is jelen vannak. A sokáig elnyomott, elhanyagolt föld nélküli parasztok, illetve a nagyvárosi legszegényebb rétegek támogatását megerősítették, de újraállamosításról vagy protekcionista hullámról szó sincs.

A 2001–2002-es gazdasági-politikai válság során Argentína nagyrészt szakított a neoliberális gazdaságpolitikával. Az államnak a korábbinál nagyobb szerepet szántak, s a súlyos makrogazdasági visszaesésből való kilábalás igénye az állam keresletélénkítő és szociális funkcióinak erősödését hozta. Az árak alakulásába átmenetileg beavatkozott az állam a fogyasztás élénkítése és az infláció megfékezése érdekében, bár ez elsősorban a kereskedelmi vállalatok állami indíttatású önkorlátozására épült. A mezőgazdasági és szénhidrogén-exportra kivetett 20%-os adót szociális támogatásokra fordították. Az állam pluszbevételeinek nagyobb részét azonban mégiscsak a külföldi adósságok visszafizetésére fordították, így például az IMF felé fennálló adósságokat 2005 decemberében teljesen visszafizették. Megjegyzendő, hogy 2005-re az 1997–1998-ban pénzügyi válságba került távol-keleti országok is rendezték adósságaikat az IMF felé.

Grugel és Ruggirozzi már *neodesarrollismo*ról beszélnek, mint új fogalomról, amivel az 50-es, 60-as évekbeli gazdasági nacionalizmusra épülő állami

fejlesztésre (*dessarrolismo*) utalnak. Az Argentínában a válság nyomán bevezetett, már említett intézkedések valamint a közmunkaprogramok, segélyezési rendszerek azonban inkább politikailag, mintsem makrogazdaságilag jelentősek. Nemcsak a súlyosabb éhséglázadások megelőzéséről volt szó, hanem arról is, hogy a lakosság nagy részének bizalma súlyosan meggyengült a politikai pártokban és az egész államban, amit vissza kellett szereznie a központi hatalomnak. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy csak nagyon kevés területen lehet visszatérni az 50-es, 60-as évek protekcionizmusához és az állami beavatkozás lehetőségei is szűkebbek. Grugel és Riggirozzi leszögezik, hogy a magántőkének ma sokkal nagyobb befolyása van az államra, mint a *dessarrolismo* idején, így az adóemelés és az állami támogatások növelése csupán korlátozott lehetőséget jelent (Grugel–Riggirozzi, 2007, 20.).

Úgy tűnik, hogy a nagyobb állami szerepvállalás itt más irányt vesz, mint a Távol-Keleten, Latin-Amerikában ugyanis a politikai és gazdasági élet demokratizálása, a szegénység, a munkanélküliség elleni küzdelem és az oktatás fejlesztése van napirenden. A neoliberalizmussal való szakítás, a nagyobb állami szerepvállalás azonban nem feltétlenül jelenti a fejlesztő állam újjáéledését. Egyelőre az újraelosztás irányainak módosításáról, egyes társadalmi rétegeknek tett politikai gesztusokról beszélhetünk. Természetesen az egyes nemzeti kormányok ezt megpróbálhatják gyökeres gazdasági, politikai fordulatnak beállítani, Venezuela kivételével azonban nem lehet erről beszélni Latin-Amerikában.

A távol-keleti országokhoz képest a latin-amerikai országok esetében kisebb a mozgástér és a pénzügyi forrás a fejlesztő állam funkcióinak újra-meghatározása tekintetében, ugyanakkor a politikai környezet kedvezőbb. A politikai elit azonban még nem fogalmazta meg, hogy miben látná a fejlesztő állam új funkcióit. Az mindenesetre látszik, hogy a protekcionizmus és az állami beavatkozás csak szelektív és célzott lehet. Ezek összességét pedig semmiképpen nem lehet fejlesztő államnak nevezni.

Latin-Amerikában a regionalizmus sem kínál olyan esélyeket az USA dominanciájával szemben, mint a Távol-Keleten. Egyrészt nincs jelen olyan erős globális, és egyszersmind a régió országait megszervezni képes hatalom, mint a Távol-Keleten Japán, másrészt a *Mercosur* (*Mercado Común del Sur*, *Southern Common Market*, tagjai: *Argentina, Brazilia, Paraguay, Uruguay*) és az USA által a erősen támogatott FTAA (*Free Trade Area of the Americas*) nevű kezdeményezés – az USA-t, Kanadát és Mexikót magában foglaló szabadkereskedelmi övezet, a NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) kiterjesztésére Közép- és Dél-Amerikára – rivalizálása nem tette lehetővé, hogy egyértelműen csak a fejlődő országokat tömörítő szervezet, a *Mercosur* domináljon. Argentína, Venezuela és Bolívia együttműködése ugyan egyre szorosabbá vált az elmúlt néhány év során, de máris látható, hogy a Dél-

Amerikán végigsöprő baloldali fordulat nem eredményezett mindenben egyetértő kormányzatokat. Az egyes országok között nem elhanyagolható viták zajlanak a határ menti természeti erőforrás-lelőhelyekről, vagy éppen a környezetpusztításról.

Konklúzió

A neoliberais gazdaságpolitika negatív következményei, a globalizáció árnyoldalai újra napirendre helyezték az állami beavatkozás kérdését. A jövővel kapcsolatos terméketlen találgatások és álmodozások helyett érdemesebb azzal foglalkozni, hogy a múltban mit jelentett az állami beavatkozás legsikeresebb modellje, a fejlesztő állam, illetve ma és a közeljövőben milyen átalakuláson megy át?

Fejlesztő állam igazán csak a Távol-Keleten létezett. Latin-Amerikában a politikai stabilitás hiánya és a neoliberális gazdaságpolitika túlsúlyba kerülése miatt nem tudott kialakulni a fejlesztő állam, így ott nem is a fejlesztő állam, hanem a fejlesztő állam *kialakításának* kudarcáról lehet beszélni. Ezzel szemben a Távol-Keleten egyértelműnek nevezhető a fejlesztő állam sikere.

A távol-keleti országok pénzügyi rendszere a fejlesztő állam virágzásának (60-as, 70-es, 80-as évek) időszakában markánsan eltért a nyugat-európaítól, amerikaiától. Az 1997-98-as pénzügyi válság nyomán a kormányok olyan reformokat vezettek be – nem kis részben külső nyomásra – amely a nyugatihoz hasonlóvá tette ezeket a pénzügyi rendszereket.

Az egyik kérdés, ami a jövő szempontjából igazán érdekes: az, hogy a fejlesztő állam hogyan alakul át a Távol-Keleten? Ezek az országok a 80-as-90-es évek pénzügyi liberalizációja, majd az 1997-98-as pénzügyi válságot követő reformok során a fejlesztő állam számos eszközét megszüntették, ám nem az összeset. Ami még fontosabb, hogy megpróbálnak új eszközöket találni a legtöbb régi helyett, emellett felismerték, hogy a tudásközpontú gazdaság – sőt önmagában az internet és a digitális technológia térnyerése is – teret ad a fejlesztő állam pozitív irányban történő újraértelmezésének. Mindezek a törekvések nem szembemennek a globalizációval, hanem azt a hazai gazdaság, a hazai lakosság előnyére próbálják fordítani; illetve nem a globalizációt akarják megállítani, hanem annak káros következményeit enyhíteni.

Latin-Amerikában a baloldali politika fordulat nyomán sincs még kiforrott és koherens elképzelés a fejlesztő állam feltámasztására. Igazából – egyelőre – nem a fejlesztő állam megteremtése a latin-amerikai kormányok célja, hanem a szegényebb rétegek szociális, kulturális felemelése. A Távol-Kelet-hez képest eltérő történelmi, ideológiai, geopolitikai háttérük miatt valószí-

núleg más jellegű fejlesztő állam alakulhat ki itt, mint a Csendes-óceán másik peremén – ha egyáltalán kialakul.

Milyen tanulságokkal szolgálnak Magyarország számára a fejlesztő állam sikerei, illetve kialakításának kudarcai? Egyrészt: kellenek célok. A gazdasági-társadalmi jövőkép (ki)alakításának elmulasztására nem jelenthet kifogást a globalizáció és a szabad piac. Sőt a sok bizonytalanságnak éppen arra kell rábírnia az állam (vagy éppen az Európai Unió) vezetőit, hogy – párbeszédben a társadalommal – célokat és fogódzókat adjanak. Mielőtt azon gondolkodnánk, hogy hogyan jutunk el oda, meg kell határoznunk, hogy egyáltalán – reálisan – mi is az az „oda”? Hova akarunk eljutni? A fejlesztési célokat és eszközöket a mindenkori világgazdasági körülmények figyelembe vételével kell meghatározni, ugyanakkor ki kell puhatolni, hogy milyen eszközökkel lehet a piaci szereplőket a leghatékonyabban befolyásolni. Mindez nem bukhat meg értelmetlen belpolitikai csatározásokon. Kormányciklusokon átnyúló politikai és államigazgatási stabilitásra van szükség. Az EU strukturális alapjainak elosztását minél nagyobb mértékben kell a fejlesztési célok eszközeinek tekinteni és valóban akként alkalmazni.

A fejlesztő állam tehát nem elvont fogalom. A fejlesztő államot hús-vér emberek működtetik, s ezeknek az embereknek jól fizetett, kiváló képességekkel bíró, motivált és nem korrupt közalkalmazottaknak és köztisztviselőknek kell lenniük. A távol-keleti sikerekben nagy szerepe volt a hatékony központi és helyi igazgatásnak, még akkor is, ha a korrupció ott is komoly problémát jelent.

Már csak azért is érdemes lenne a korábbi, kudarcra végződő latin-amerikai példák helyett a távol-keleti fejlesztő állam egyes múltbéli és jelenlegi eszközeit alkalmazni, mert ma éppen azokon a területeken van esély a hatékony állami beavatkozásra, amelyek megfelelnek Magyarország adottságainak: az oktatás, a kutatás-fejlesztés, a klaszterek kialakítása, a logisztika, a turizmus területén. E tekintetben a Távol-Keleten számos konkrét törekvést láthatunk – néhányról ebben a tanulmányban is szóltunk.

Szalavetz Andrea

A fejlesztő állam tudomány- és technológiapolitikája

Az iparpolitikáról

Kell-e iparpolitika?

Az állam gazdasági beavatkozásainak talán egyetlen területe sem váltott ki olyan, mindmáig nem csillapodó hevességtű szakmai vitákat a beavatkozás jogosságát, elfogadhatóságát és hatékonyságát illetően, mint az iparpolitika. Közgazdászok sokasága igazolta – gyakran kifinomult ökonometriaival számítások segítségével –, hogy az államok fejlesztési célú beruházásai, így a meghatározott iparágak felfuttatása, a fejlett technológia államilag finanszírozott importja, nemzeti bajnokvállalatok kiválasztása és támogatása pazarló és káros: a ráfordításokhoz képest alacsony megtérüléssel jár. A korlátozott információkkal rendelkező döntéshozókat könnyen befolyásolhatják az erős érdekvényesítő képességgel rendelkező ágazati és technológiai lobbicsoportok, az iparpolitika nemzetgazdasági eredménye tehát legalábbis kétséges (lásd Rodrik és Aiginger áttekintő munkáit: Rodrik, 2007c; Aiginger, 2007).

A fejlesztő államok sikerei megkérdőjelezték az iparpolitikát elutasító közgazdasági megközelítéseket: a kérdést, legalábbis részlegesen, újra kellett gondolni. Ezen újragondolás során az erőfeszítések egy része arra irányult, hogy a délkelet-ázsiai sikertörténetekre – az állami beavatkozás létjogosultságát részben elfogadva – mégis a washingtoni konszenzus keretein belül maradvák találjanak magyarázatot (lásd: World Bank, 1993; Lall, 1999). Később, az 1997-es ázsiai pénzügyi válság következtében ismét kritikát megfogalmazó elemzések kerültek előtérbe. Az elmélet és a gyakorlat konfrontálódása és egymásra hatása¹ azóta is tart. Új fejlesztéspolitikai sikertörténetek kapnak széles nyilvánosságot (Kína, India); a másik oldalról pedig a washingtoni konszenzus jegyében eljáró dél-amerikai kormányok a vártnál jóval gyengébb

¹ A kritikai elmélet leginkább a fejlett országok iparpolitikai gyakorlatát befolyásolta. Mint arra a későbbiekben több ország kapcsán is utalunk, a fejlett országok iparpolitikai, tudomány- és technológiapolitikai gyakorlata sokat változott, mégpedig nem kis részben a kimutatott hatékonytalanságokat ért kritika hatására.

eredményei² készítetik véleményük árnyalására a szisztematikus fejlesztői kormányzati programok elvi ellenzőit. A Világbank tematikus programja³ és a *Journal of Industry, Competition and Trade* iparpolitikai különszáma (2007/3–4) azt mutatják, hogy a téma aktuálisabb, mint valaha.

Az iparpolitika eszközeinek és módszereinek átalakulása

Időközben maga az iparpolitika is átalakult,⁴ a közvetlen ágazati beavatkozást (*targeting*) még a par excellence fejlesztő államokban is egyre inkább horizontális programok váltották fel. A tabunak minősülő „iparpolitika” kifejezés helyére lépő újak (tudomány- és technológiapolitika; kis- és középvállalatok támogatása és vállalkozásösztönzés; regionális- és klaszterfejlesztés; hálózatosodás-támogatás, pl. ipar-egyetem kapcsolatok terén; kockázati tőkeprogramok; /tudásalapú/ infrastruktúrához való hozzáférést elősegítő programok) szakmai elfogadottsága még azokban az országokban is egyértelmű, amelyekben eddig az iparpolitika tabu volt (például az Egyesült Államokban, lásd erről: Ketels, 2007).

Az iparpolitika átalakulásának csak látszólag az egyik fő ismérve, hogy tudomány- és technológiapolitikai és egyéb horizontális célok és eszközök kerülnek előtérbe. Valójában az állami beavatkozás elveinek és gyakorlatának intézményes és rendszerszintű újrafogalmazása történik. A beavatkozási programok kidolgozásához nem az a kérdés szolgál már sorvezetőként, hogy konkrétan mely tevékenységek, és milyen ösztönzőkkel fejlesztendő, támogatandók, hanem hogy milyen mechanizmusokat és milyen intézményeket kell kialakítani ahhoz, hogy a megfelelő célokat tűzzük ki és valósítsuk meg.

Az átalakulás mögött húzódó okok pontosításához idézzük fel Kodama gondolatát: „Amikor a világgazdasági pozíciók megoszlásában, sorrendjében változás következik be, új súlypontok alakulnak ki, és új országok veszik át a

² Rodrik részletesen bemutatja El Salvador washingtoni konszenzus jegyében fogant gazdaságpolitikáját (mely először az „alapok” rendbetételére koncentrál, a növekedés beindítása csak ezután következhet. Alapvető elemei a piacnyitás, a liberalizálás, a makrostabilizáció, a privatizáció, és végül áttérés dollárelszámolásra). Az intézkedések ugyanakkor nem indították be a gazdaság és az export várt növekedését (Rodrik, 2007c, 25–29.).

³ Lásd: www.growthcommission.org és Rodrik (2007c, 2007b).

⁴ Az iparpolitika átalakulásának legjobban dokumentált példája Franciaország, ahol a hagyományos colbert-i ágazatfejlesztő, nagy állami projektekre épülő fejlesztéspolitika az utóbbi két évtizedben nem csupán az iparpolitikában, de a tudomány- és technológiapolitikában is átadta a helyét a horizontális szemléletnek és a közvetett támogatási eszközöknek (erről részletesen lásd: Mustar–Larédo, 2002 és Cohen, 2007).

régiek helyét a toplistán (...) akkor általában az újonnan jöttek által kitalált új intézmények, vagy intézményi innovációk állnak e súlypontmódosulások háttérében.” (Kodama, 1995, 1.) A nyolcvanas évek japán sikereinek mozgatórugóit elemezve Kodama azt vizsgálta, hogy vajon a világgazdasági versenypozíciók megváltozását intézményi innovációk okozzák, vagy pedig az, hogy amikor a műszaki fejlődés eredményeként létrejön egy-egy új technológiai paradigma, az a paradigma csak meghatározott típusú intézményrendszerek és kapcsolódó gazdasági-társadalmi rendszerek esetében vált ki gyors fejlődést? Elképzelhető ugyanis egy olyan magyarázat is, hogy egy adott paradigma meghatározott rendszerekben idézte elő a versenyképesség erősödését – majd miután a régi paradigmát felváltotta egy új, immár más, az új paradigmának jobban megfelelő intézményrendszerrel rendelkező gazdaságok pozíciója kezdett erősödni.

Az „intézményi innováció vagy intézményi megfelelés?” kérdésére az „is-is” válasz a legmegfelelőbb, amit jól szemléltet Gerschenkron alábbi példája. Amikor Anglia az iparosítás útjára lépett, az adott kor technológiája viszonylag munkaintenzív és kis sorozatú gyártási tevékenységekre épült. Később, amikor Németország lépett erre az útra, a technológiai haladást már a tőkeigényesebb és relative nagyobb kibocsátást igénylő iparágak testesítették meg (a hatékonyságot biztosító minimális méret nagyobb volt ezekben az iparágakban, mint a technológiai haladást megtestesítő korábbiakban). Világgazdasági pozíciójának gyors javításához Németországnak új típusú intézményekre volt szüksége, mégpedig elsősorban a pénzügyi szektorban: olyan intézményekre, amelyek lehetővé tették, hogy az új iparágakban az élre törjön⁵ (Gerschenkron, 1962).

Azért nem célravezető tehát úgy feltenni a kérdést, hogy „mit ösztönözzön az iparpolitika?”, illetve azért van szükség az általános alkalmazkodási képességet elősegítő, közvetett eszközöket alkalmazó intézményrendszerre – ismerték fel (elsősorban) a fejlett országok –, mert a különböző technológiák más és más ösztönzőrendszereket illetve más vállalatszerkezeti és menedzsment-módszereket igényelnek (lásd az 1. példánkat). Amennyiben egy-egy adott ország gazdasági és társadalmi alrendszereinek és innovációs intézményrendszerének felépítése, működése nem felel meg egy-egy időszak technológiai paradigmája által támasztott igényeknek és követelményeknek, akkor az az intézményrendszer módosításra, intézményi innovációkra szorul. Mindez jóval komplexebb feladat, mint egy-egy iparág kiválasztása és támogatása.

⁵ A német iparosítás természetesen már jóval az első univerzális bankok megjelenése (az 1850-es évek) előtt megkezdődött, zömében az angolhoz hasonló méretű és technológiájú iparágakban és cégekben: textilipari és fémmegmunkálással foglalkozó kis- és középvállalatokban; ezzel szemben az univerzális bankok a nehézipari specializálódást támogatták (Fohlin, 2007, 15–48.).

1. példa. *A különböző technológiák más és más ösztönzőrendszereket, illetve eltérő vállalatszerkezeti és menedzsmentmódszereket igényelnek*

Németországi felmérések megállapították, hogy bár a biotechnológia stratégiai területnek számít, és számos program hivatott a versenyképességet és a technológia fejlődését ezen a területen elősegíteni, az Egyesült Államokkal szembeni elmaradás egyre nő. Kevés az egyetemekből (kutatóintézetekből) kiváló új biotechnológiai vállalkozás (*spin-off*), márpedig a biotechnológiai szektorban a spin-off cégek képezik a szektor növekedésének és fejlődésének fő hajtóerejét. Kutatások feltárták, hogy intézményi problémák akadályozzák a vállalkozásalapítást és a kutatási eredmények kommercializációját, jelesen az a mentalitás, hogy az állami tulajdonban lévő kutatóintézetek, egyetemek jogszabályokkal akadályozzák, hogy a közpénzből finanszírozott kutatási programok eredményeit a magánszektor hasznosítsa. Németországban ugyanis az állami intézményekben, államilag finanszírozott kutatás eredményeként született innovációkból származó bevétel meghatározott része az államot illeti meg; munkaköri leírásuk szerint a kutatók közjavak előállításában vesznek részt (Lehrer–Asakawa, 2004, 926–927.). Az Egyesült Államokban ezzel szemben mind az intézmények, mind az ösztönzőprogramok a kommercializációt hivatottak elősegíteni és sikernek is egyértelműen azt tekintik, ha a közpénzből finanszírozott kutatás üzletileg hasznosul. Az amerikai intézményrendszer tehát jobban megfelelt a biotechnológia támasztotta követelményeknek, mint a német.

Áttekintés

Tanulmányunk az állam gazdaságfejlesztési beavatkozásainak egyik legelfogadottabb – legkevésbé vitatott – alrendszerét, a tudomány- és technológia-politikát (*T&T*) helyezi nagyító alá, ezen belül pedig a fejlesztő államok gyakorlatát vizsgálja. Ebbe a körbe korántsem csupán a délkelet-ázsiai fejlesztési sikertörténetek (Szingapúr, Dél-Korea, Tajvan, Malajzia, Kína stb.) tartoznak. Mindazon országok tapasztalatai relevánsak (hiszen mindazon országok fejlesztő államnak minősülnek), amelyek szisztematikus *T&T*-politikát alakítottak ki és valósítanak meg, vagyis amelyek felzárkózásában, modernizációjában, fejlődésében a *T&T*-politika kiemelt szerepet kap. *T&T*-politikájuk szempontjából így a fejlett OECD-országok is tipikus fejlesztő államként funkcionálnak. A nemzetközi szakirodalom áttekintéséből kitűnik ugyanakkor, hogy számos dél-amerikai ország (elsősorban Brazília, Chile és Argentína) tudomány- és technológia-politikájára is fokozott állami aktivizmus,

szisztematikus fejlesztő beavatkozás jellemző, sőt, ebbe a körbe sorolható például India, Izrael és a Dél-afrikai Köztársaság is.⁶

A „fejlesztő állam” kifejezést ebben az írásban egyfelől tehát jóval szélesebb értelemben használjuk, mint az ez alatt a délkelet-ázsiai iparosítási és modernizációs sikertörténeteket értő szakirodalom (Johnson, 1982 és Woo-Cummings, 1999). Regionális megszorításoktól mentesen, a közép- és hosszú távú technológiapolitikai elképzelésekkel rendelkező, ’viziójukat’ szisztematikus intézményépítéssel és folyamatosan fejlesztett gazdaságpolitikai gyakorlattal megvalósító országok tapasztalatait vizsgáljuk.

Az egyes országok eredményeinek egymás mögé sorakoztatása helyett így célszerűbb funkcionális perspektívából közelíteni a hazai gyakorlat számára megfogalmazható tanulságokhoz. Megvizsgáljuk a fejlesztő államok tudomány- és technológiapolitikájának fő ismérveit és választ keresünk arra a kérdésre, hogy létezik-e a fejlesztő államokra par excellence jellemző tudomány- és technológiapolitika? Mennyiségi, vagy minőségi különbségek vannak a fejlett és a fejlesztő államok T&T-politikai céljai, intézmény- és ösztönzőrendszerei között? A példaként bemutatott esetek, néhány fejlesztő állam tapasztalatai egy-egy meghatározott részterület vonatkozásában illusztrációként szolgálnak, nem célunk, hogy reprezentativitást sugalló körképet vázoljunk fel.

Az első fejezet a kutatás-fejlesztés és az innovációs intézményrendszer gazdasági fejlődésben játszott szerepét tekinti át. A második fejezet a T&T-politika és -intézményrendszer fejlődésének állomásait veszi számba, a fejlesztő államok gazdasági növekedése, szerkezeti-technológiai modernizációja által támasztott kihívások fényében. A harmadik fejezet a T&T-politikai gyakorlatot helyezi nagyító alá, mégpedig a fejlesztő államok T&T-politikája előtt álló, a fejlődés-felzárkózás során egyre komplexebbé váló megoldandó feladatok tükrében. A negyedik fejezet arra keres választ, hogy a tanulmányban elemzett empirikus tapasztalatok fényében kirajzolódik-e valamilyen átfogó, más felzárkózó országok gyakorlatába is átültethető „recept”?

Mindenekelőtt azonban bevezetőnk zárásaként néhány bekezdést szentelünk annak, hogy az állam gazdaságfejlesztési beavatkozásai közül miért a T&T-politika a legelfogadottabb mind a közgazdászszakma, mind a verseny tisztaságára kényesen ügyelő nemzetközi szervezetek képviselői szemében.

⁶ Lásd Török (2006) áttekintését a K+F tekintetében teljesítőképessé fejlődő országokról.

Kóda: az átalakult iparpolitika egyik legfontosabb és legelfogadottabb eleme a tudomány- és technológiapolitika

A T&T-politikai beavatkozások elfogadottsága az innovációs potenciál felismert (és az új növekedésméletekben alaposan dokumentált) növekedési hatásain túlmenően mindenekelőtt annak köszönhető, hogy a T&T-politika beilleszthető a mainstream közgazdaságtan keretei közé. A mainstream közgazdaságtan piachibák esetében tartja helytállónak az állami beavatkozást. Tág értelemben az minősül piachibának, ha valamilyen beavatkozás számottevő externáliákat, netán közjavakat generál, vagy ha információs aszimmetria lép fel. A kutatás-fejlesztés számos tekintetben megfelel ezeknek a kritériumoknak: a magánbefektetések kockázatosak, a kutatási eredmények haszna ugyanakkor nem sajátítható ki teljes mértékben (gyorsan piacra lépnek az utánzók),⁷ továbbá a kutatási eredmények társadalmi haszna meghaladja a magánhasznot.

Általánosságban is megállapítható, hogy minél tudásigényesebb egy-egy tevékenység, minél inkább tudásalapúnak mondható egy gazdaság, annál gyakoribb és annál többféle piachiba fordulhat elő, és annál nagyobb az ebből származó társadalmi kár, illetve a haszonáldozat. Piachibára, információs aszimmetriára utal például, hogy a bankok finanszírozási hajlandósága kutatásigényes tevékenységek, tudásalapú vállalkozások esetén alacsonyabb az átlagosnál. Ha alacsony a könyv szerinti érték/piaci érték hányados, akkor nem működik a jelzálogalapú finanszírozás. Ennél nagyobb kaliberű információs

⁷ A kisajátíthatóság hiánya nem csak a magáncégek, de a támogató intézmények számára is gondot okoz, például, ha a sikeressé vált technológiaintenzív vállalkozásokat (leggyakrabban szoftvercégeket), amelyek kezdeti fejlesztéseit – később növekedését – hazai és külpiazi pozíciójának erősödését közpénzből is támogatták, rendre külföldi befektetők vásárolják fel. Ezt a problémát ugyanakkor természetesen nem a támogatások korlátozásával, vagy erőteljesebb szabályozásával lehet megoldani. A támogatással kapcsolatos elvárásokat kell(ene) megváltoztatni. Az innovációhoz nyújtott támogatást nem szabad közvetlen üzleti tranzakciónak tekinteni: nem az történik, hogy közpénzért „cserébe” innováció születik, amelyet a közpénzt adó közösség hasznosít. Nem: a közpénz az adott ország innovációs potenciálját erősíti, és minél nagyobb e potenciál, annál valószínűbb, hogy üzletileg hasznosítható megoldások születnek majd. Ha a kutatás egy-egy konkrét eredménye külföldi kézbe kerül is, ez egyrészt számottevő profitot biztosít az innovátor számára, másrészt az innovátor megnövekedett tudását, képességeit nem lehet elvenni: az adott találmányra épülve gyakran számos további fejlesztés/találmány születik. Ezt a külföldi felvásárló is legtöbbször felismeri, tehát a felvásárlást követően a kutatókat tovább foglalkoztatja, vagyis immár az államtól átvéve a feladatot, investál a kutatásba (és a hasznosításba).

aszimmetriával is számolnunk kell, ha belegondolunk abba, hogy a technológiák összeolvadása és fokozott egymásra hatása korában, egy-egy innováció generálta fejlődés kifutása (azoknak a területeknek a száma és köre, amelyekben az eredmények felhasználhatók) a korábbiaknál beláthatatlanabb. Ki gondolta volna a lézer feltalálásakor (hogy ne a legkézenfekvőbb példát, a számítógépet említsük), hogy az új technológia olyan területeket is forradalmasít, mint a fogyasztói elektronika (pl. a CD- és CD-olvasó-gyártás), műszeripar, sebészet, nyomtatás, a távközlés? Mivel az eredmények tovaryűzéséhez és a meglévő tudáselemek kreatív kombinációjából születő új eredményekhez komplementer beruházásokra és a korábbiaknál jóval intenzívebb együttműködésre van szükség az elkülönült tudományterületek képviselői, illetve az ipar és a K+F-szféra képviselői között, ezek elősegítése állami rásegítést és célzott beavatkozást igényel.

A tudásigényesség és a(z) állami beavatkozást elengedhetlenné tevő) piachibák mértéke, kiterjedése közötti szoros, lineáris összefüggés azonban felvet egy „tyúk vagy a tojás”-típusú kérdést: ha fejlett, tudásalapú gazdaságoknak van igazán szükségük fejlesztési célú, illetve a piachibákat elimináló T&T-politikai állami beavatkozásra, akkor tárgyalható-e a T&T-politika a fejlődésgazdaságtan egyik legkedveltebb témakörén, a fejlesztő állam problematikáján belül? Magyarán, felgyorsítható-e relatíve elmaradott országok gazdasági fejlődése a T&T-politikai ráfordítások növelésével és a T&T intézményrendszer fejlesztésével? Állítható-e általánosságban, hogy a kutatás-fejlesztés a modernizáció záloga, vagy ez a tétel csupán meghatározott fejlettségi küszöb felett érvényes?

Kutatás-fejlesztés, nemzeti innovációs rendszer és gazdasági fejlődés

A nemzeti innovációs rendszer és a gazdasági fejlettség összefüggése

Számos közgazdász dokumentálta már, hogy milyen jelentős eltérések vannak az egyes országok között a kutatás-fejlesztési ráfordítások és a gazdasági (és termelékenység-) növekedés közötti összefüggés szorosságában.⁸ Bizonyos időszakokban egy-egy országon belül is lazulhat, illetve erősödhet ez a kapcsolat. Jó példa Japán, ahol a kilencvenes évek „elvesztett évtize-

⁸ A téma egyik klasszikusa Zvi Griliches, eredményeiről jó áttekintést ad az e tárgyban végzett korábbi kutatásait összefoglaló gyűjteményes kötete (Griliches, 1998).

dében”⁹ a makroteljesítmény bár zuhant, a K+F-ráfordítások GDP-hányada nem csökkent.¹⁰ Az Egyesült Államokban fordított folyamatot figyelhetünk meg: 1995 és 2005 között a gazdasági- és a termelékenységnövekedés felgyorsult, miközben az innovációs inputmutatók alig változtak.¹¹ Török a fejlődő országok körében mutatja be a gazdaság fejlettsége és a K+F-ráfordítások GDP-hányada közötti kapcsolat inkonzisztens voltát, és megállapítja, hogy a K+F-szektor teljesítménye és a gazdasági teljesítmény közötti kapcsolat főként a fejlett országok körében szoros és szignifikáns. Meghatározott fejlettségi küszöb alatt ez a kapcsolat lazul, szerves jellege eltűnik (Török, 2006, 1018–1019.).

Ha az innovációs input- és output-mutatóknál szélesebb megközelítést alkalmazunk és a gazdasági teljesítményt a *nemzeti innovációs rendszer* (NIR) minőségével, fejlettségével vetjük össze, már a fejlett országok körén kívül is szorosabb összefüggést kapunk. Bár a NIR fejlettségét elemző irodalom alapvetően a fejlett országok tapasztalataiból, megoldandó problémáiból és feladataiból indul ki, a felzárkózó, iparosító fejlődő országok körében viszont más jellegűek a problémák és a feladatok,¹² a NIR állapota és a gazdasági fejlettség között jól kimutatható összefüggés fedezhető fel.¹³

Az összefüggés nem csupán a statikus elemzések pillanatképei alapján tűnik fel. Folyamatában vizsgálva, számos empirikus tapasztalat támasztja alá azt a megállapítást, hogy mihelyst a gyorsan felzárkózó országok elérnek

⁹ Így nevezte a sajtó a Japánban a korábbi időszakoknál jóval alacsonyabb (1992 és 2002 között átlagosan évi 1% alatti) GDP-növekedést produkáló évtizedet, amely elnevezést ma már a közgazdasági szakirodalom is a kilencvenes évek *epitheton ornans*-aként alkalmaz. A témához lásd például: Japan’s lost decade. *The Economist* 2002. szeptember 26.; Westney, D. E. (2006), The ‘Lost Decade’ and Japanese Business Studies. *Journal of Asian Business & Management* Vol. 5 No. 2.

¹⁰ 1991 és 2000 között a K+F-ráfordítások GDP hányada átlagosan 2,8% volt, 1985 és 1990 között pedig 2,65% (saját számítás a 2008-as *OECD Factbook* adatai alapján).

¹¹ A K+F-ráfordítások GDP-hányada mutató átlaga az 1985–1995-ös időszakban 2,62%, 1995–2005 között 2,63% volt (saját számítás a 2008-as *OECD Factbook* adatai alapján).

¹² A felzárkózó országokban a NIR feladata nem az innováció-generálás, hanem alapvetően a technológiai tanulás, az adott környezetben sikeresen meghonosítható fejlett technológia kiválasztásának, abszorbeálásának, helyi elterjedésének és továbbfejlesztésének elősegítése kellene, hogy legyen (Viotti, 2002).

¹³ Vitatott ugyanakkor – mint erre a jelen tanulmány első változatát véleményező Nyíri Lajos a szerző figyelmét felhívta – az ok-okozati viszony, jelesül, hogy a gazdasági fejlettség tükröződik-e a NIR állapotában. Lehet, hogy éppen a NIR gyengése az oka az alacsonyabb gazdasági fejlettségnek.

egy meghatározott fejlettségi küszöböt, elkezdik innovációs intézményrendszerüket – mindazon intézményeket, gazdasági és egyéb szereplőket, szabályokat, keretfeltételeket és politikákat, amelyek az új tudás és technológia létrehozását, fokozatos továbbfejlesztését, átadását, elterjedését és hasznosulását befolyásolják (Niosi, 2002, 291–292.) – egyre szisztematikusabban fejleszteni.

Az innovációs intézményrendszer fejlesztésének állomásai

A gazdasági növekedés, a technológiai és szerkezeti modernizáció követelményei által támasztott kihívásokra, valamint az új technológiák és iparágak megjelenéséből adódó feladatokra¹⁴ a fejlődő, felzárkózó országok elsőként a meglévő intézményeik (gazdasági minisztérium, akadémia, egyetemek) csatlakoztatásával adtak választ. A meglévő intézmények prioritásainak és forrásszerkezetének átrendezésével, forrásaik bővítésével párhuzamosan új intézményeket is létrehoztak, amelyek már a nevükben is hordozták a T&T-politikai célkitűzéseket (lásd a 2. példánkat).

Mindeközben kimunkálták az új T&T-fejlesztési célkitűzéseket végrehajtó intézményrendszer működésének törvényi háttérét. A törvényalkotás egyrészt a fejlesztési programok törvénybe iktatására, másrészt a technológia fejlődését akadályozó szabályozók hatálytalanítására/mérséklésére illetve új, ösztönző szabályozók kialakítására irányult. A technológia fejlesztését célzó gazdaságpolitikai beavatkozásokat nem mindenütt támasztották alá formális törvényhozással, a legtöbb esetben közép- és hosszú távú technológiai politikai terveket fogadtak el, és ez képezte a fejlesztési programok és akciók „törvényi” háttérét (lásd a 3. példánkat).

A meglévő és újonnan létrehozott intézmények elkészítették a maguk fejlesztéspolitikai terveit és felügyelték azok végrehajtását. A tervekben egyrészt a kutatási infrastruktúra fejlesztése kapott szerepet (lásd a 4. példánkat), másrészt kijelölték az ország számára kitörési pontot jelentő technológiákat és iparágakat, ezek köré szervezték a támogatandó tudományos kutatási programokat, továbbá ezekhez a területekhez kapcsolódóan új kutatóintézeteket, tudományos központokat hoztak létre, illetve fejlesztették a meglévőket.

¹⁴ T&T-politikai kihívások természetesen nem csupán iparpolitikai és gazdaságfejlesztési kontösben jelentkeztek: a szisztematikus fejlesztés motivációi között legalább akkora súlyt képviseltek a biztonságpolitikai megfontolások. Külön elemzést igényelne az a kérdés, hogy mikor és miként került át az egyes országokban a súlypont a katonai célú K+F-erőfeszítésekről egyértelműen a dinamikus gazdasági növekedés fenntarthatóságát és a szerkezeti és technológiai modernizáció folytatását megalapozó helyi innovációs potenciál erősítésére.

2. példa. Átalakuló prioritások, bővülő innovációs intézményrendszer

A prioritások módosulására jó példa az *Ír Befektetési Ügynökség (Industrial Development Agency, IDA)* célkitűzésrendszerének átalakítása. Az IDA legfőbb prioritásként az ún. *minőségi* befektetéseket határozták meg, vagyis kinyilvánították, hogy az IDA ezentúl már csak olyan külföldi működőtőke-befektetéseket támogat, amelyek tudás- és technológiaigényes, magas fajlagos hozzáadott értékű tevékenységeket honosítanak meg. Ma már főként azokat a projekteket támogatják, amelyek keretében új, a gyártásnál magasabb fajlagos hozzáadott értékű funkciókat telepítenek Írországba, például termeléshez kapcsolódó szolgáltatásokat, elsősorban K+F-központokat. Ezzel párhuzamosan a másik legfontosabb gazdaságfejlesztési intézmény, az ír nemzeti vállalatok támogatására szerveződött *Enterprise Ireland* prioritásai is változtak: a vállalati támogatás legfőbb feltétele a tevékenység K+F-igényességének növelése, vagy a K+F-tevékenység beindítása lett.¹⁵

Az ír T&T-politika új intézményekkel is bővült. A ma legfontosabbnak számító intézményt – a magyar NKTH-hoz hasonló feladat- és tevékenységi körű – *Ír Tudományos Alapot (Science Foundation Ireland)* 2003-ban (!) alapították, annak jegyében, hogy Írország egyre céltudatosabban és szisztematikusabban valósítsa meg a tudásalapú versenyre és az ún. „*high road*” fejlődési pályára való átállást. A „*high road*” stratégia azt a célkitűzést jelenti, hogy az értéktermelés váljon mind tudás- és technológiaigényesebbé, növekedjen a fajlagos helyi hozzáadott érték.

Az új kihívásokra új innovációs intézményekkel válaszoló stratégiára más fejlesztő államokban is bőven találhatunk példát. Ilyen volt például

- az 1959-ben létrehozott tajvani *Hosszú távú Tudományos Fejlesztés Tanácsa (Council for Long Range Scientific Development)* (Wade, 2004: 98);
- az 1966-os Koreai Tudományos és Technológiai Intézet (*Korea Institute for Science and Technology*);
- az 1969-es izraeli *K+F Ipari Alap (R&D Industrial Fund)*;
- az 1991-es szingapúri Nemzeti Tudományos és Technológiai Testület (*National Science and Technology Board*);
- az 1992-es chilei *Állami Technológiafejlesztési Alap (Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico)* és a *Tudományos és Technológiai Fejlesztési Alap (Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico)* (OECD, 2007d: 160).

¹⁵ Az ír fejlesztéspolitikai intézményrendszer részletes vizsgálatához lásd Vigvári Gábor e kötetben szereplő tanulmányát.

3. példa. Technológiapolitikai programok, hivatalos hosszú távú tervek, törvények és szabályozók

Beszédeses című törvényekre, akciótervekre bőven találunk példát:

- 1992-ben Tajvanon elfogadták a *Kulcsfontosságú Alkatrészek és Termékek Fejlesztésének Törvényét*, ami 66 importtermék helyettesítését irányozta elő (*Development of Critical Components and Products Act*) (Amsden-Chu, 2003, 102.).
- Koreában 1969-ben fogadták el az *Elektronikai Ipari Fejlesztési Törvényt* (*Electronics Industry Promotion Act*), amely létrehozta az *Elektronikai Ipari Fejlesztési Alapot* (*Electronics Industry Promotion Fund*) (Kim, 1997, 133.).
- Malajziában 1986 és 1995 között volt életben az *Első* (1996–2005 között a *Második*) *Ipari Nemzetgazdasági Terv* (*First / Second Industrial Master Plan*), mindkettő az ország innovációs potenciáljának erősítését célozta. Kiegészítő programot jelentett az 1990-es „*Az Ipari Technológia Fejlesztésének Nemzeti Akcióterve*” (*National Action Plan for Industrial Technology Development*) (Siew-Yean-Ragayah, 2006, 183.).
- Kínában 1995-ben fogadták el „*A nemzet újjáélesztése a tudomány és technológia segítségével*” című tudományos és technológiai stratégiát, amelynek keretében olyan új ösztönzőket hoztak létre, mint a kis- és középvállalatokat támogató alapot, csúcstechnológiai alapú inkubátorokat, és kockázati tőketársaságokat. Új akcióprogramokat hirdettek meg, mint például a tudásintenzív kereskedelemfejlesztési akciót, és adókedvezményekben részesítették az innovatív vállalkozásokat. A következő állomás a 2006-os *Nemzeti Tudomány és Innovációs Konferencia* volt, amelynek során elfogadták a tudomány- és technológiafejlesztés közép- és hosszútávú (2020-ig tartó) stratégiai tervét (Serge-Breidne, 2007).
- Ami Chile tapasztalatait illeti, említést érdemel a 2000-ben elindított „*Technológiai Kulcsterületek Fejlesztésének Programja*” és az egy évvel korábbi *Millenniumi Tudományos Kezdeményezés* (OECD, 2007a, 15., 161.).
- Szingapúr 1991-ben indította el az *IT2000* programot, amelynek egyik célja az információs infrastruktúra fejlesztése. Ennek jegyében kidolgozták a második *Nemzeti Informatikai Tervet* (*Second National IT Plan*) (az első terv az 1986–91-es időszak fejlesztéseit fogta össze). A legújabb program a *Singapore One*, amely egy mindent (iskolákat, munkahelyeket, közigazgatást, otthonokat) átfogó szélessávú hálózat kialakítását és tartalomfejlesztését (pl. digitális könyvtár, távoktatási programok, átfogó és egységes egészségügyi adatbázis kialakítása minden állampolgárról, a vállalatok számára üzleti/pénzügyi információátviteli rendszerek stb.), továbbá Szingapúr globális információtechnológiai „*hub*”-bá (egyfajta informatikai központtá) alakítását tűzte ki célul (Teo-Lim, 1999). Hasonló IT-programot indított Korea *IT839* néven 2004-ben, 70 milliárd dolláros ráfordítással (Shin, 2007, 625.).

Fontos megjegyezni, hogy ezeket a terveket alapos kutatómunka előzte meg, és a programok végső megformálásában gyakorlatilag az összes fontos és érintett intézmény képviselői részt vett. A középtávú kínai fejlesztési program 2000 (!) kutató és számtalan intézmény képviselőinek együttműködésében készült, a szingapúri IT 2000 stratégia pedig 200 intézmény illetve magáncég képviselőinek bevonásával (Serger–Braidne, 2007, 150. és Teo–Lim, 1999, 32.).

Ami a szabályozókat illeti, a kezdeti fázisokban főként a működőtőke-befektetésekkel kapcsolatos korlátozásokat enyhítették és szüntették meg, illetve az importált csúcstechnológiai termékek vámtételeit mérsékeltek. Későbbi fázisokra jellemző deregulációs lépés volt a közpénzből finanszírozott kutatások során keletkező szellemi tulajdonnal kapcsolatos korlátozások megszüntetése/mérséklése. Mintául az 1980-ban az Egyesült Államokban törvénybe iktatott *Bayh-Dole Act* szolgált. Ez lehetővé tette, hogy a közpénzből finanszírozott egyetemi kutatások eredményeit – azok szabadalmaztatását követően – az egyetemek üzletileg hasznosítsák. Japánban ugyanezt egy 1998-as törvény, Tajvanon az 1999-ben elfogadott „*Tudomány és Technológia Alaptörvény*” engedélyezte.

Japánban a 2000-ben elfogadott „*Ipari Technológia Erősítése*” elnevezésű törvény engedélyezte, hogy egyetemi professzorok fizetett műszaki tanácsadói státust tölthessenek be magáncégeknél. A 2000-es évektől támogatni kezdték, hogy az egyetemek saját kutatási eredményeiken alapuló üzleti vállalkozásokat (*spin-offs*) hozzanak létre. A METI (*Ministry of Economy Trade and Industry*, a klasszikus fejlesztő állam megteremtésével kapcsolatban elhíresült MITI, *Ministry for International Trade and Industry* utóda – a MITI-ről bővebben lásd: Johnson, 1982) 2002 és 2005 között ezer ilyen üzleti vállalkozás létrehozását irányozta elő (Nezu, 2007, 237., 240.).

Tajvanon a 2000-es évektől kezdve a *Nemzeti Tudományos Tanács* erre a célra létrehozott egymillió dolláros támogatási alapjából juttatott források segítségével az egyetemek sorra hozták létre technológiatranszfer-irodáikat, amelyek az egyetemi innovációk üzleti hasznosítását és az ezzel kapcsolatos szellemi tulajdonjogokat menedzseltek (Mathews–Hu, 2007, 1010–1011.).

Németországban hasonló intézményi-törvényi módosításokat határoztak el az egyetemekből (kutatóintézetekből) kiváló vállalkozások alapításának felgyorsítása érdekében. Korábban jogszabályok nehezítették, hogy az állami tulajdonban lévő kutatóintézetek, egyetemek közpénzből finanszírozott kutatási programjainak eredményeit a magánszektor hasznosítsa. Munkaköri leírásuk szerint, ahogy arról fentebb már esett szó, a német kutatók közjavak előállításában vesznek részt. A jogszabályok módosítása felgyorsította az olyan stratégiai területek, mint a biotechnológia fejlődését – ebben a szektorban ugyanis a fejlődés fő hajtóerejét az egyetemekből kiváló vállalkozások képezik (Lehrer–Asakawa, 2004).

4. példa. *A kutatási infrastruktúra fejlesztése Kínában*

Az utóbbi évtizedben gyorsan bővülő kínai K+F-ráfordítások zöme eddig a K+F-infrastruktúra fejlesztését szolgálta. Óriási beruházások történtek: új K+F-központok épültek, a legmodernebb laboratóriumi berendezéseket vásárolták meg. Ehhez képest – mint egy nemrég megjelent OECD-elemzés megállapítja (OECD, 2007e) – az „immateriális javak”, vagyis a tudásállomány nem bővült olyan mértékben, mint amit a könnyen számszerűsíthető inputmutatók sugallnak. Figyelembe kell vennünk azonban, hogy az alkalmazott K+F-stratégia eredményei csak némi késleltetéssel válnak nyilvánvalóvá.-

Ne kerülje el a figyelmünket, hogy a kínai fejlesztési stratégia konkrét elemei szinte nem is változtak meg attól, hogy most az iparfejlesztési célok helyett a T&T-politikai célok kerültek előtérbe: korábban a feldolgozóipari működőtőke-befektetők vonzása érdekében ipari parkokat alakítottak ki (közművesítés, utak, távközlés, üzemcsarnokok stb.), most a kutatás-fejlesztésbe irányuló működőtőke-befektetőköt csábítják a modern K+F-infrastruktúra kiépítésével, mégpedig várakozáson felül sikeresen (Walsh, 2007, 322.).

Idővel a T&T-intézményrendszer fokozatosan sűrűsödött és diverzifikálódott, mondhatni: a horizontális támogatási intézményrendszer¹⁶ ágazati és technológiai „hajtásokat növesztett”: iparági technológiafejlesztési programokat, később konkrét technológiák fejlesztésére koncentráló (de akár több iparágat is érintő) programokat alakítottak ki. Jó példa erre a *Koreai Tudományos és Technológiai Intézet* (*Korea Institute of Science and Technology*), amelynek égisze alatt állami kutatóintézetek sora jött létre: mindegyikük meghatározott iparág technológiai fejlesztésére, illetve tudományos bázisának fejlesztésére szakosodott (hajógyártás, elektronika, távközlés, gépipar, vegyipar, energetika stb.) (Kim, 1997, 48.).

Hangsúlyoznunk kell a fejlesztő államok heterogenitását ebben a tekintetben: a horizontális T&T-politika csak néhány országban volt a fejlődés kiindulópontja, sok helyen kezdetben az ágazati T&T-politikák domináltak, és később fejlődött ki az átfogó, horizontális T&T-politikai intézményrendszer. Indiában például mindig is a szoftveripar volt a T&T-politikai erőfeszítések célpontja, míg Japánban, Koreában, Brazíliában és másutt meghatározott, stratégiai tekintetű iparágak technológiai fejlesztése állt a T&T-politika homlokterében.

¹⁶ Horizontális a T&T-politika és -intézményrendszer, ha szektorsemleges, vagyis ha célja a tudás és technológia *kritikus tömegének* létrehozása, nem pedig valamely konkrét iparág/technológia fejlesztése (lásd erről: Teubal, 2002).

Az akciótervek végrehajtása során a kormányzatok folyamatosan figyelemmel kísérték és értékelték az elért eredményeket, új ösztönzőket vezettek be, meghatározott részfeladatokra új, szakosított intézményeket hoztak létre.¹⁷ Az új ösztönzők egy része arra irányult, hogy az üzleti szféra nagyobb részt vállaljon a T&T-programok finanszírozásából, növekedjen a vállalati szektor innovációs hajlandósága.

Meghatározott fejlettségi küszöb felett a fejlesztő államok T&T-politikája egyre nagyobb súlyt helyezett az új, magas technológiai szintet képviselő iparágak saját kutatási és innovációs potenciáljának erősítésére, ennek érdekében ismét új intézményeket, állami kutatóintézeteket, ipari/technológiai parkokat, tudományos központokat, technológiaigényes új vállalkozások részére üzleti inkubátorokat, állami kockázati tőketársaságokat hoztak létre. Az intézményrendszer sűrűsödésének és diverzifikálódásának meghatározott szintje felett növekvő szerepet kapott a regionalitás: kiépült a regionális innovációs intézményrendszer és megjelentek a klaszteralapú T&T-politikai programok.¹⁸

A fejlődési folyamat mindegyik fázisában kiemelt hangsúlyt kapott az oktatás, az ezzel kapcsolatos intézményrendszer és az oktatási infrastruktúra bővítése fejlesztése. Kezdetben a szerkezeti és technológiai modernizáció humán erőforrás-háttérének megteremtése és az új technológiák abszorpciójának megkönnyítése érdekében az alap- és középfokú oktatás fejlesztése volt a fő cél (Campos-Root, 1996, 56–60.). Később meghatározott fejlettségi küszöb felett a saját tudományos kutatói bázis kialakítása, bővítése és erősítése érdekében egyre több forrást szántak a felsőfokú oktatásra.¹⁹

¹⁷ Álljon itt néhány kiragadott példa. Tajvan: *Járműipari Alkatrészek Fejlesztését Támogató Központ* (*Automotive Spare Parts Promotion Center*), technológiatranszferrel, tanácsadással foglalkozó *Vállalati Szinergia Fejlesztési Központ* (*Corporate Synergy Development Center*). Szingapúr: *Infokommunikációs Fejlesztési Hivatal* (*Info-Communications Development Authority*).

¹⁸ A klaszterprogramok nemzetközi elterjedését a Szilícium-völgy példája motíválta. A fejlett országok sora, Németország, az Egyesült Királyság, Franciaország, Írország, Japán kezdeményezett hasonló, az ipar és az egyetemek közti (illetve egyetemközi) kapcsolatok fejlesztését, egyetemek köré szerveződő technológiaorientált vállalkozásalapítást, hálózatosodást támogató programokat, főként az információ-technológiai és biotechnológiai szektorokban. Példájukat az utóbbi években a délkelet-ázsiai fejlesztő államok is egyre intenzívebben alkalmazzák. Hershberg és szerzőtársai (2007) tanulmánya jó áttekintést továbbá átfogó irodalomjegyzéket ad a két (nyugat-európai és délkelet-ázsiai) országcsoporthoz tapasztalatairól. Bővebben lásd erről: Szanyi, 2008.

¹⁹ A tanulmány nem tekinti céljának, hogy bemutassa a fejlesztő államok oktatáspolitikai programjait, hiszen ez külön tanulmányt igényelne.

Az eddigiekből kitűnik, hogy a gazdasági növekedés, a technológiai modernizáció és az intézményrendszer fejlődése együtt mozog: interaktív, kétirányú folyamatról van szó (lásd erről: Nelson, 1994 és North, 1990). A T&T-politikai intézményrendszer fejlesztése előkészíti a technológiai modernizációt és egyúttal rá is segít a folyamatra, miközben az újonnan megjelenő és gyökeret eresztő technológiák új intézményi kihívásokat támasztanak és további intézményi fejlődést indukálnak.

Érdekes ebből a szempontból Sapir és szerzőtársai megállapítása. A szerzők az EU világgazdasági pozícióvesztését és lemaradását az Egyesült Államok mögött egyebek mellett azzal magyarázzák, hogy a hagyományos európai intézményrendszer kiválóan működött abban az időszakban, amikor a technológiai felzárkózást szolgálta. A technológiai élvonal („világszínvonal”) közelébe érve ugyanakkor az intézményrendszer nem alakult át elég gyorsan és rugalmasan ahhoz, hogy immár a technológiagenerálást szolgálja (Sapir et al., 2003, 28–29.).

Az Európai Közösség alapító tagjainak oktatási rendszere még ma is a szakképzés minőségére helyez relatíve nagyobb súlyt a felsőoktatással, a kutató egyetemek erőfeszítéseinek támogatásával szemben (Aghion–Howitt, 2006, 299.).

A pénzügyi közvetítői intézményrendszer a piacon meglévő nagy cégek finanszírozási igényeinek kiszolgálására szerveződött, és kevésbé alkalmas az innovatív, újonnan alapított vállalkozások finanszírozási igényeinek kiszolgálására. Az innovációs ösztönzők és a szabályozók az érett iparágak fokozatos fejlesztéseit könnyebben elősegítik, mint a radikális innovációk létrejöttét. A munkaerőpiac szabályozói ösztönzik a vállalatok által finanszírozott továbbképzést, de kevésbé szolgálják a munkaerő rugalmas reallokációját. A lemaradást összességében az okozta, hogy az intézményrendszer nem alkalmazkodott elég gyorsan és rugalmasan a gazdasági növekedés és a technológiai modernizáció által támasztott követelményekhez (Sapir et al, 2003, 35–40.).

Különbségek a fejlesztő államok és a fejlett országok tudomány- és technológiapolitikája között

Az alfejezet címében jelölt kiindulópontunk bizonyos szempontból félrevezető, hiszen ha a fejlesztő államok innovációs input- és outputmutatóit nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk, kiderül, hogy jó néhány fejlesztő állam esetében ezek a mutatók gyakorlatilag nem maradnak el a fejlett országok megfelelő mutatói mögött (1. táblázat).

1. táblázat. Innovációs input- és outputmutatók nemzetközi összehasonlításban, folyó áron, 2005-ben

	GERD/ GDP ⁽¹⁾ (%)	BERD/ GERD ⁽²⁾ (%)	Ezer foglalkoz- tatottra jutó kutatók száma	Az EPO-hoz beadott összes szabadalom
Kína	1,34	68,3	1,5	1 403
India	0,69	25,3	0,2	516
Brazília	0,91	40,2	1,0	189
Dél-Korea	2,99	76,9	7,9*	4 926
Mexikó	0,50	49,5	1,2	78
USA	2,62	69,6	9,7	32 064
Japán	3,33	76,4	11	22 123
Finnország	3,48	70,8	16,5	1 280
Svédország	3,89	74,0	12,5	2 329
Írország	2,81	51,5	5,9	283
Németország	2,46	69,3	7,0	21 960
Franciaország	2,13	61,9	8,0	8 049
Spanyolország	1,12	54,4	5,7	1 150
Csehország	1,42	64,5	4,8	109
Magyarország	0,94	43,2	4,1	126

1 = A teljes bruttó K+F-ráfordítás a GDP százalékában

2 = Az üzleti szektor által finanszírozott K+F-ráfordítás a teljes ráfordítás százalékában

* = A társadalomtudományi kutatókat nem beleszámítva

EPO = European Patent Office, Európai Szabadalmi Hivatal

Forrás: OECD, 2007c: 38-43.

Kína esete a legsajátosabb. Részben az ország méretéből adódóan a K+F-ráfordítások emelkedése néhány éven belül ahhoz vezetett, hogy ma (2000 óta) Kína a második legnagyobb K+F-ráfordító ország az Egyesült Államok mögött. 2005-ben a K+F-ráfordítások vásárlóerő-paritáson számítva 115 milliárd dollárt tettek ki és 1 millió 119 ezer kutatót foglalkoztattak (OECD, 2007c, 41.), közel harmincezerrel többet, mint az EU15-ben összesen. A K+F-ráfordítások GDP-aránya egy évtized alatt megduplázódott és 2005-re 1,34%-ot ért el. Fajlagos értéket mérve tehát, Kína világgazdasági pozíciója még messze nem a legkedvezőbb, ugyanakkor ez az arány már meghaladja jó néhány EU-tagország megfelelő mutatóját (OECD, 2007e, 23.).

A táblázatban nem szerepel néhány kiemelkedő innovációs teljesítményt felmutató fejlesztő állam, például Tajvan és Szingapúr (mindkét ország

GERD/GDP mutatója 2,4% volt 2005-ben, Izraelé pedig 4,7%) (Lai, 2007, 7.). Torzítja a képet, hogy az OECD csupán a mindhárom nagy szabadalmi hivatalhoz (EPO, USPTO, JPO)²⁰ illetve a csak az EPO-hoz beadott szabadalmakról közöl statisztikát, holott számos fejlesztő állam elsősorban az USPTO-hoz ad be szabadalmi kérelmet.

Az outputmutatók fejlődésének ütemét a Szingapúri Egyetem (National University of Singapore, NUS) egy brosrája jól szemlélteti: míg 1995-ben a 17 országból álló ázsiai-csendes óceáni régió (Asia-Pacific Region) az összes USPTO-hoz beadott szabadalom 23%-át adta (igaz, Japánt nem számítva csak 4%-át), 2005-ben már 30%-át (Japánt nem számítva 9,4%-át) (*Towards...*, 2007). Shin és Chu tanulmánya 2001-es adatok segítségével hasonlítja össze néhány ázsiai fejlesztő állam és néhány fejlett ország szabadalmi teljesítményét. Az ezer lakosra jutó szabadalmak száma Szingapúrban 0,9; Tajvanon: 3,0 (!); Koreában 0,81 volt, míg Finnországban a megfelelő adat: 1,65; Németországban 1,56; Japánban: 2,79; USA-ban: 3,46 (Shin-Chu, 2006: 83).

Melyek a fejlett gazdaságok és a fejlesztő államok T&T-politikája közötti fő különbségek? A kérdés megfogalmazása nemcsak az innovációs input- és outputmutatók hasonló értéke miatt félrevezető, hanem mert a legfejlettebb országok a T&T-politika szempontjából maguk is fejlesztő államoknak minősülnek. A fejlett államok állami intézményei ugyanúgy prioritásként kezelik ezt a területet és ellátják mindama funkciókat, amelyet a fejlesztő államok, nevezetesen a *stratégia* (a stratégiai vízió és a konkrét tervek kidolgozója), a *szabályozó*, a *rásegítő-kockázatmérséklő*, a *beruházó* és az *integrátor* funkciókat.

A T&T-politika egyike azon kevés gazdaságpolitikai területeknek, amelyek esetében a verseny torzítására és az állami beavatkozásra oly érzékeny Európai Unió is mindenfajta nemzeti fejlesztési beavatkozást engedélyez, sőt szupranacionális fejlesztési terveket fogalmaz meg és hajt végre több-kevesebb sikerrel. Hasonlóképpen, az iparpolitika és a fejlesztő állam gondolatát elutasító Egyesült Államok szövetségi szinten kijelöl fejlesztendő technológiai területeket, illetve megfogalmaz átfogó tudománypolitikai célkitűzéseket, amelyek megvalósítására megfelelő költségvetési forrásokat allokál.

Mindeme elméleti megfontolásokkal együtt érdemes megvizsgálnunk néhány jellegzetes különbséget a két országcsoport T&T-politikája között. Ami a módszereket illeti, a fejlett országok a fejlesztő államoknál nagyobb súlyt he-

²⁰ European Patent Office, Európai Szabadalmi Hivatal; United States Patent and Trademark Office, Amerikai Szabadalmi és Védjegy Hivatal; Japan Patent Office, Japán Szabadalmi Hivatal.

lyeznek a NIR szereplői közötti kapcsolatok bővítésére és elmélyítésére irányuló programokra, míg a fejlesztő államok döntően a K+F-infrastruktúrát és az intézményrendszer fejlesztik, illetve konkrét programokat támogatnak.

A fejlett országokban értelemszerűen minimális jelentősége van az olyan T&T-politikai problémáknak, feladatoknak, mint a fejlett technológiához való hozzáférés, az ország tényezőellátottságának legjobban megfelelő technológia kiválasztása és abszorpciója – a technológiapolitika elsődleges feladata az innováció-generáláson, a kommercializáción és az innovációs potenciál növelésén túlmenően a technológia (szektor- és iparágközi) diffúziójának elősegítése.

Ami a K+F-re szánt források megoszlását illeti, a fejlett országokban relative nagyobb az alapkutatás súlya. Fejlődésük, növekedésük, technológiai modernizációjuk során idővel a fejlesztő államokban is nő az alapkutatás jelentősége (lásd 5. példánkat).

A fejlesztő államokban leginkább a már jelentős teljesítményt elért, jó ideje a piacon lévő cégek technológiai erőfeszítéseit támogatják, a fejlett országokban pedig relative nagyobb súlyt helyeznek a technológiaigényes iparágakban fellépő új vállalkozásokra.

A fejlesztő államok T&T-politikai programjai a fejletteknél fontosabbnak tartják, hogy tehetséges kutatókat vonzzanak az országba: a fejlett országokban úgy gondolják, a kiváló intézményi és infrastrukturális körülmények önmagukban elegendőek ehhez. Álláspontjuk rövidlátó szemléletet tükröz, arra számítanak, hogy a korábbi *brain drain* tendencia folytatódik. Ezzel szemben számos friss tanulmány dokumentálja, hogy a kutatókért, mérnökökért folytatott világméretű verseny erősödik, az agyelszívás korábbi tendenciái jó néhány fejlesztő állam esetében megfordultak. Ma már a külföldi képzésben részesülő, fejlesztő országokbeli munkaerő mind nagyobb hányada tér haza, illetve egyre több külföldi mérnök és tudós helyezkedik el a fejlesztő államok (például India, Kína, Szingapúr, Korea, Tajvan stb.) kutatóintézeteiben (lásd erről: Saxenian, 2006; Chacko, 2007; OECD, 2007e és Koh-Wong, 2005).

Mindezen az inkább mennyiségi, mintsem minőségi különbségeken túlmenően megállapíthatjuk, hogy a fejlődő-felzárkózó fejlesztő államok T&T-politikája ugyanazt a fejlődési utat járja be – kihasználva a későn jövők előnyét (Gerschenkron, 1962), a fejletteknél lényegesen gyorsabban –, amelyet a fejlett országok fél évszázaddal korábban indulva bejártak. A következő fejezetben áttekintjük ezt a fejlődési pályát és az alkalmazott fejlesztési gyakorlatot a legfontosabb megoldandó feladatok tükrében.

5. példa. *Arccal az alapkutatás felé – Japán példája*

Japánban az 1995-ös *Tudományos és Technológiai Alaptörvény* (*Science and Technology Basic Law*) fogalmazza meg először explicit módon a kormányzat elkötelezettségét az alapkutatás iránt. A törvény kimondja, hogy Japán túljutott a technológiai felzárkózás időszakán, a technológiailag az élvonalba került, és mint a leggazdagabb országok egyikének, tennie kell valamit a nemzetközi közjavak előállításaként felfogott tudományfejlesztés érdekében. Ennek jegyében elindították „*A Fejlődő Tudomány és Technológia Központi Kutatása*” (*Core Research for Evolutionary Science and Technology*) programját. A japán kormány természetesen már korábban is kezdeményezett alapkutatást támogató programokat. 1981-ben több ilyen kezdeményezés is született. Létrehozták a *Tudomány- és Technológiafejlesztési Különleges Koordinációs Alapot* (*Special Coordination Fund for Promoting Science and Technology*), és elindították „*A Fejlett Technológia Feltáró Kutatása*” (*Exploratory Research for Advanced Technology*, ERATO) programot. 1991-ben kezdeményezték „*A Fialtal Tudomány és Technológia Előzetes Kutatása*” (*Precursory Research for Embryonic Science and Technology*, PRESTO) elnevezésű programot (Ijichi-Goto, 1998, 24.).

T&T-politikai gyakorlat – a célok, eszközök és módszerek fejlődése

A fejlett technológia megszerzése és asszimilálása

A gazdasági növekedés és a szerkezeti-technológiai modernizáció során a T&T-politika feladatai és céljai egymáshoz nagyon hasonló fejlődési ciklusokat követtek a felzárkózó fejlesztő államokban.

A fejlődés első fázisában a fő feladat a fejlett technológiához való hozzájutás. E cél megvalósításának egyik útja az autonóm technológiafejlesztés, a másik a gazdasági nyitás: technológiatranszfer reményében a külföldi működőtőke-befektetések beengedése (később ösztönzése). Természetesen e két véglet között számos átmenetet találunk, sőt, idővel – noha jelentős idő- és mértékbeli különbségekkel – az egyes országok gazdaság- és technológiapolitikája finomodott a „vagy-vagy” felől az „is-is” felé. Befektetési politikájukat (kisebb-nagyobb mértékben) liberalizálták, amit a helyi technológiai potenciál egyre intenzívebb önálló fejlesztése egészített ki.

Az egyes fejlesztő államoknak a fejlett technológiához való hozzájárás érdekében folytatott stratégiája két mutató, a működőtőke-állomány²¹ és a K+F-ráfordítások GDP-hez viszonyított aránya alapján kategorizálható.

Autonóm fejlesztési stratégiát követőnek tekintjük azokat az országokat, amelyek K+F-ráfordításai viszonylag magasak, működőtőke-állományuk pedig viszonylag alacsony. Ennek tipikus példája Japán és Dél-Korea. A fejlett technológiát különböző berendezésekben megtestesülő technológiaimporttal, valamint licencvásárlással igyekeztek beszerezni.²²

Köztes helyzetet képvisel például Indonézia és a Fülöp-szigetek, mert ezekben az országokban autonóm technológiafejlesztésre törekedtek, de ehhez részben működőtőke-befektetéseket vettek igénybe. Ez utóbbi stratégia tipikus példája Brazília, ahol a befektetőket az ötvenes évektől kezdve egészen a nyolcvanas évek végéig tudatosan terelték az importhelyettesítő iparosítás kijelölt ágazataiba, egyébként azonban számos korlátozással éltek. (Brazília a kilencvenes évektől liberalizálta a kereskedelem- és a működőtőke-befektetésekkel kapcsolatos politikáját). A legtöbb dél-amerikai ország és India is ezt az utat követte, jelentős országhközi különbségekkel abban a tekintetben, hogy a működőtőke-befektetők szelektív engedélyezését és az importhelyettesítő iparosítást milyen mértékben egészítették ki a saját technológiai potenciál fejlesztésére irányuló befektetésekkel (lásd 2. táblázat).

A külföldi működőtőkére támaszkodó technológiafejlesztés többféleképpen valósult meg. Az egyik eset a liberális befektetés-engedélyezési politikát követő, de a működőtőkét a stratégiai (technológiaigényes) iparágakba terelő és az abszorpciót jelentős saját K+F-kiadásokkal elősegítő Szingapúr (magas működőtőke-állomány/GDP- és magas K+F-kiadások/GDP-mutató). Thaiföld, Chile 1974-től és fejlődése kezdeti időszakában Malajzia passzív stratégiát követett: a befektetők technológiatranszfereinek segítségével modernizáltak, önálló technológiafejlesztési erőfeszítéseik pedig viszonylag alacsony szintűek voltak (magas működőtőke-állomány/GDP- és viszonylag alacsony K+F-kiadások/GDP-mutató).

²¹ A működőtőke-állomány GDP hányada mellett szemléletes mutató lehet még a működőtőke-beáramlás részesedése a bruttó állóeszköz-felhalmozásból.

²² 1962 és 82 között a koreai cégek 2281 licencszerződést kötöttek (főként amerikai és japán partnerekkel). A szerződések keretében kutatókat küldtek a partnercégekhez, hogy azok a technológia működését a gyakorlatban sajátíthassák el (Sohn-Kenney, 2007, 993.). Dél-Korea, a maga import- és külföldi működőtőke-befektetéseket egészen a nyolcvanas évek közepéig korlátozó politikájával az exportorientált, de egyúttal importhelyettesítő iparosítás és technológiafejlesztés érdekes példája volt. Hasonló kettősség figyelhető meg Tajvan fejlődésében, illetve fejlődésük bizonyos időszakaiban Malajzia és Indonézia esetében is.

2. táblázat. *A fejlett technológia megszerzésének stratégiájára utaló mutatók alakulása néhány fejlesztő államban*

	FDI _s /GDP 1990	FDI _s /GDP 2000	FDI _f /GFCF 1990–2000	GERD/GDP	
				1990	2000
Japán	0,3	1,1	n. a.	2,81	3,04
Dél-Korea	2	7,4	2,2	1,84 ₉₁	2,39
Malajzia	23,4	58,4	18,3	0,37	0,49
Indonézia	7	15	1,9	0,16 ₉₄	0,47 ₀₁
Fülöp-szigetek	7,4	17,1	8,8	0,22 ₉₁	0,27 ₀₁
Thaiföld	9,7	24,4	9,4	0,20 ₉₁	0,27 ₀₁
Szingapúr	82,6	121,5	36,2	0,9	1,92
Tajvan	5,9	5,5	2,9	1,7	1,96
Kína	5,4	17,9	11,3	0,73 ₉₁	0,9
Brazília	8,5	17,1	9,6	0,87 ₉₅	1,0
India	0,5	3,8	1,9	0,7	0,77

FDI_s/GDP₁₉₉₀; FDI_s/GDP₂₀₀₀ = a működőtőke-állomány a GDP százalékában 1990-ben, illetve 2000-ben

FDI_f/GFCF_{1990–2000} = az éves működőtőke-áramlás a bruttó állóeszköz-felhalmozás százalékában: az 1990–2000-es évek átlagos értéke

GERD/GDP = a teljes bruttó K+F-ráfordítás a GDP százalékában

Forrás: A táblázat első három oszlopának forrása: UNCTAD FDI Statistics 2006 (<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3135>), a GERD/GDP adatok forrása Japán, Korea, Kína, Brazília és India esetében: OECD Factbook 2008 (<http://lysa-nder.sourceoecd.org/vl=6218997/cl=48/nw=1/rpsv/factbook/>), Malajzia, Szingapúr és Tajvan esetében: Asgari-Yuan (2007, 187.); Indonézia, Fülöp-szigetek és Thaiföld esetében: ASEAN, 2003.

Gazdaságszerkezeti modernizáció

A külföldi működőtőke-befektetések hatására nem csupán a technológia-transzfer lódult meg, de a liberális befektetésengedélyezési politikát követő és az importhelyettesítésről exportorientációra áttérő fejlesztő államokban gyors beruházás- és exportvezérelt növekedés és szerkezeti modernizáció indult. A technológiafejlesztésben külföldi működőtőke-befektetőkre támaszkodó országok a befektetők segítségével megoldották a szelekció (a tényezőellátottságnak megfelelő technológia kiválasztása) és a munkaerő hatékony al-

kalmazásának kérdését. Ez nem magától értetődő, hiszen, mint azt számos tanulmány bemutatta, az országok közötti termelékenységi és jövedelmi különbségek elsősorban nem a fejlett technológiához való hozzáférés tekintetében mutatkozó különbségekre vezethetők vissza, hanem a munkaerő alkalmazásának hatékonyságbeli különbségeire.²³

A fejlett technológia megszerzésével a meglévő (különösen a stratégiai-nak tekintett) iparágak termelékenységének emelkedését igyekeztek elősegíteni. A fejlesztő államok másik fő célja a szerkezeti modernizáció, a technológiaigényes, gyorsan növekvő iparágakra való szakosodás volt. Ez utóbbi törekvés szerencsésen esett egybe a vállalati tevékenységnek az értéklánc mentén történő fokozódó feldarabol(ód)ásával (ehhez lásd: Feenstra, 1998; Arndt–Kierzkowski, 2001), illetve az információtechnológiai forradalommal és a termelési-szolgáltatási tevékenységek fokozódó kihelyezésével.

A fejlesztő államok outputjának és exportjának technológiai összetétele látványos gyorsasággal javult, különösen azon országokban, amelyek a technológiai-szerkezeti modernizációs törekvések megvalósításában működőtőke-befektetésekre támaszkodnak. Az ún. csúcstechnológiai iparosítás következtében ma az ázsiai országok az infokommunikációs termékek legnagyobb exportőrei.²⁴ A 3. táblázatban szereplő adatok értékeléséhez figyelembe kell vennünk, hogy bár a termelés és az export szerkezeti összetétele rövid és középtávon erőteljesen befolyásolja a teljesítményt, a versenyképesség szempontjából hosszabb távon nem az a fontos, hogy mire szakosodott az ország, hanem hogy milyenek a gazdasági tevékenység minőségi paraméterei (Szalavetz, 2004, 26. és 2005, 38.). Indiában a mutató relative alacsony értékét az magyarázza, hogy India nem csúcstechnológiai termékekre, hanem csúcstechnológiai szolgáltatásokra szakosodott: 2003-ra az IT-alapú szolgáltatás-export az 1996-os 3%-ról, 21%-ra nőtt a teljes indiai exporton belül (*UNCTAD World Investment Report*, 2004, 169.).

²³ Lásd például: Clark–Feenstra, 2001. A világpiacon szabadon megszerezhető, gépekben és berendezésekben megtestesült technológia megvásárlása önmagában még nem garantálja sem a technológiai fejlődést, sem azt, hogy ezekkel a berendezésekkel a fejlett országokbeli színthez hasonló termelékenységi szintet lehetne elérni (Pack, 1981). Mindezen kérdésekkel kapcsolatos elmélet jó áttekintését adja Fransman (1985).

²⁴ Hutschenreiter és Zhang számításai szerint a 218 milliárd dollárt kitevő csúcstechnológiai export a teljes kínai export több mint 30%-át képviselte 2005-ben. A csúcstechnológiai export 88%-át a külföldi tulajdonú vállalatok adták. (Hutschenreiter–Zhang, 2007, 247.) A *Global Information Technology Report* 2007-es kiadványára hivatkozva a szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy 2004 óta Kína az infokommunikációs (feldolgozóipari) termékek világexportjának 15,2%-a származott Kínából (Winters–Yusuf, 2007, 36.).

3. táblázat. *A csúcstechnológiai termékek részesedése a teljes feldolgozóipari exportból, 2004, %-ban*

Fülöp-szigetek	63,85	USA	32,29	Finnország	20,94
Szingapúr	58,93	Thaiföld	30,21	Izrael	18,82
Malajzia	55,36	Kína	29,81	Németország	17,22
Tajvan	43,06	Magyarország	28,88	Brazília	11,59
Írország	33,83	Japán	23,68	India	4,88
Dél-Korea	32,76	Mexikó	21,20	Chile	4,76

Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook, 2006, 453.

A működőtőke-befektetésekre támaszkodó, látványos szerkezeti-technológiai modernizációt végrehajtott országoknak ugyanakkor idővel szembeülniük kellett azzal a problémával, hogy a helyi technológiai versenyképesség nem, vagy alig erősödik. A fejlett világ értéktermelési folyamataiba a feldolgozóipari termelési tevékenység ágán integrálódó országok ugyanis saját K+F-bázis nélkül specializálódnak high-tech termékek termelésére (Török-Petz, 1999, 216.). Ez azonban előbb-utóbb – legkésőbb akkor, amikor a működőtőke-befektetők először döntenek a kitelepülés mellett – felveti az addig követett fejlesztési politika fenntarthatóságának kérdését.

Az exportorientált, hatékonyságkereső működőtőke-befektetésekre alapozott, beruházásvezérelt növekedés fenntarthatóságát egy ideig biztosítják a gazdasági szereplők erőteljes technológiai tanulási erőfeszítései, az átadott technológia mind hatékonyabb működtetése, a fokozatos eljárásfejlesztések. Hosszabb távon azonban a helyi innovációs potenciál az, ami döntő befolyást gyakorol a nemzetközi versenyképesség alakulására. Az exportpotenciál ehhez képest (hosszabb távon) másodlagosnak tekinthető, sőt a csúcstechnológiai termékek világpiaci részesedése is. A világgazdasági pozíció alakulását hosszabb távon a hozzáadott értéktermelésben felhasznált termelési tényezők minősége (és ennek alakulása) befolyásolja.

A helyi innovációs potenciál fejlesztése

A fejlődés következő fázisában így a helyi innovációs potenciál fejlesztése válik a legfontosabb T&T-politikai feladattá. Fontos, hogy e helyütt hangsúlyozzuk a fejlesztő államok heterogenitását. Az autonóm fejlesztési stratégiát követő országok már a licenc- és know how-vásárlás időszakában is komoly súlyt helyeztek az önálló fejlesztésekre, a helyi innovációs potenciál erősíté-

4. táblázat. *Az információs technológia elterjesztésére irányuló erőfeszítések eredményei, internet-felhasználók száma ezer lakosra vetítve*

Ország	2000	2005
Dél-Korea	401,78	702,28
Tajvan	314,24	580,10
Malajzia	68,82	474,26
Thaiföld	20,82	127,20
Szingapúr	n. a.	619,29
Kína	17,76	84,44
Chile	137,98	344,16
Brazília	61,53	138,32
India	n. a.	46,80
Izrael	224,72	567,84
USA	488,18	667,90
Japán	267,75	676,62
Finnország	462,43	670,25
Írország	289,47	509,05
Magyarország	79,44	341,76

Forrás: IMF World Competitiveness Yearbook, 2001, 491. és 2006, 448.

5. táblázat. *K+F-ráfordítások a GDP arányában (GERD/GDP), %*

Ország	1999	2004
Korea	2,470	2,63
Tajvan	2,051	2,42
Malajzia	0,396	0,63
Thaiföld	0,120	0,28
Szingapúr	1,869	2,24
Kína	0,827	1,23
Chile	0,628	0,65
Brazília	0,758	0,93
India	0,588	0,84
Izrael	2,820	4,55
USA	2,619	2,66
Japán	3,149	3,20
Finnország	3,094	3,48
Írország	1,608	1,19
Magyarország	0,674	0,88

Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook, 2001, 494. és 2006, 454.

sére. A működőtőke-befektetéseket fogadó délkelet-ázsiai országokban a technológiai tanulás első lépcsőfoka az utánzás volt, az ezt követők pedig az eredeti készülékgyártás (*original equipment manufacturing*), a saját designkialakítás (*original design manufacturing*), végül a saját márka fejlesztése és gyártása (*original brand manufacturing*) (Hobday, 1994, 336–343.). Elterjedt gyakorlat volt az importált berendezések technológiájának „visszafejtése” (*reverse engineering*), később a megvásárolt technológia saját továbbfejlesztése. A szoftveriparra szakosodott országok (főként Írország, Izrael, India) a feldolgozóiparra szakosodó országoknál könnyebben tudták önálló fejlesztések révén növelni a helyi tevékenység tudásigényességét és fajlagos hozzáadott értékét.

A T&T-politikai prioritások változása, a beruházásvezérelt stratégiáról az innovációvezérelt stratégiára²⁵ történő átállás a kutatás-fejlesztésre szánt központi kormányzati források növekedésében öltött testet. Ezenfelül növekvő összegeket fordítottak a technológiai infrastruktúra fejlesztésére (egyetemi, laboratóriumi berendezések, oktatási intézmények infrastruktúrája) és az információs- és kommunikációs technológia elterjesztésére. A nyilvánosságra hozott stratégiák az innovációs inputmutatók növelésére, az innováció kínálati oldalának erősítésére (és a humán erőforrások további fejlesztésére) irányultak (lásd a 4. és 5. táblázatot).

A technológiai infrastruktúra-fejlesztési erőfeszítések egy része tudományos parkok, illetve technológiaorientált vállalkozások számára üzleti inkubátorok létrehozására irányult. A technológiai infrastruktúrához tartozik a kockázati tőke-„iparág” is: a legtöbb fejlesztő államban programokat indítottak a kockázati tőketársaságok állami segítséggel történő felfejlesztése érdekében (lásd erről 6. példánkat).

Az innovációs inputmutatók javítására irányuló fejlesztési erőfeszítések egyik lényeges eleme a működőtőke-befektetők helyi innovációs elkötelezettségének ösztönzése diplomáciai erőfeszítésekkel, adókedvezményekkel, gyorsított leírás alkalmazásával és egyéb célzott ösztönzőkkel. Ez a törekvés

²⁵ A helyi innovációs potenciál fejlesztésének imperatívusza sajátosan jelentkező-jelentkezik néhány olyan országban, amelyek – nem utolsósorban a jól menedzselte T&T-politikai erőfeszítéseknek köszönhetően – eljutottak a technológiai élvonal közelébe (vagyis meghonosították és eredményesen működtették a nemzetközi összehasonlításban az adott időszakban legkorszerűbb technológiákat). Ennek következtében a technológiatranszfer, az utánzás, a technológiavásárlás és továbbfejlesztés korábbi stratégiái már nem működtek tovább, így az önálló innováció-generálás útjára kellett lépniük. Ennek jelei elsőként Japánban mutatkoztak, már a nyolcvanas években, míg Dél-Koreában, Tajvanon és Szingapúrban a kilencvenes évek végétől.

szerencsésen esett egybe a kutatás-fejlesztés utóbbi egy-másfél évtizedben gyorsuló globalizációjával.²⁶

6. példa. *A T&T-politika új eleme – a kockázati tőke-iparág fejlesztése*

A 100 millió dolláros izraeli kockázati tőke-fejlesztési program (1993–97 között) nem csupán az innovatív vállalatok finanszírozását szolgálta, hanem egyéb technológiapolitikai célok megvalósulását is. Megváltoztatta például, méghozzá igen kreatív módon, az állami illetve magán K+F-finanszírozás arányát azzal, hogy a költségvetésből finanszírozott vállalati K+F-támogatás egy részét a kockázati tőketársaságok vették át. Más területeken is hangsúlyváltás történt. Az újonnan létrejött technológiaintenzív vállalkozások támogatása erősödött a piacon már működő K+F-intenzív cégek rovására: ezek támogatása arányaiban kissé visszaesett. A hangsúlyváltást felmérések előzték meg arról, hogy mely technológiákat/szektorokat tartanak húzóágazatnak, melyek szolgálhatnak kitörési pontként és melyek ezen iparágak technológiai, piacszerkezeti jellegzetességei. Mivel a felmérés kulcsterületként jelölte az infokom szektort – márpedig ennek fejlődését a technológiaintenzív, *újonnan létrejött* vállalkozások hajtják előre – intézményi reformra volt szükség, hiszen az ilyen típusú vállalkozások növekedését és megerősödését a kockázati tőketársaságok eszközei és módszerei szolgálják leginkább (Avnimelech-Teubal, 2005).

Szingapúrban 1999-ben egymilliárd dolláros kockázati tőkealapot hoztak létre és erőteljesen ösztönözni kezdték az európai és amerikai kockázati tőketársaságokat, hogy ázsiai regionális központjaikat Szingapúrba telepítsék. 2001-ben további 50 millió dolláros, ún. *Magvető Alapot* hoztak létre, amelyből az állam ideiglenes

²⁶ Az amerikai vállalatok többségi tulajdonban lévő leányvállalatai a fogadó országokban 1990-ben 10,2 milliárd dollár értékű K+F-ráfordítást számoltak el. 2002-ben ez az adat 21,2 milliárd dollár volt (a teljes vállalati K+F-ráfordítás kb. nyolcada). A külföldi K+F-ráfordítások egytizedét (2,12 milliárd dollárt) számolták el az ázsiai országokban (Japán nélkül) (Forrás: National Science Foundation, NSF). A teljes képhez, ehhez az adathoz még hozzá kellene számítani a megbízásos K+F-szerződéseket, tehát az olyan vásárolt K+F-szolgáltatásokat, amelyeket nem amerikai tulajdonú leányvállalatok végeznek, ezt azonban a NSF statisztikái nem tartalmazzák. Mindazonáltal, ezekből a részleges adatokból is világosan látszik két tendencia: egyrészt Ázsia – a részletes kimutatások szerint főként Szingapúr, Korea, Tajvan, Hongkong, Malajzia és természetesen Kína – mint K+F-telephely gyors felértékelődése, másrészt az, hogy a nemzetköziesedő kutatás-fejlesztés továbbra is erősen koncentrált, a ráfordítások zöme továbbra is a legfejlettebb országokban összpontosul.

befektetéseket eszközölt: üzleti angyalokkal²⁷ közös projektek keretében az újonnan alakuló technológiaintenzív vállalkozások részvényeiből vásároltak. Hongkong és Malajzia hasonló, de kisebb kaliberű programokat kezdeményezett: Hongkong 100 millió dolláros, Malajzia 30 millió dolláros kockázati tőkealapot hozott létre (Koh, 2005, 50.).

Kínában 1995 és 2004 között a kockázati tőketársaságok száma 21-ről 217-re nőtt. Ezek egy része kormányzati alapítású és finanszírozású, bár az utóbbi időben a finanszírozásban növekvő számban vesznek részt kínai nagyvállalatok is. Más részük egyetemi alapítású kockázati tőketársaság, ezek értelemszerűen a nagy egyetemeken folytatott kutatások kommercializációját segítik elő. A kockázati tőketársaságok kicsi, de jelentős gazdasági potenciállal rendelkező része külföldi érdekeltségű cég (OECD, 2007e, 42.).

Chilében számos ösztönzőt léptettek életbe a kockázati tőke-iparág fejlesztése érdekében. 1989-ben lehetővé tették, hogy a nyugdíjalapok eszközeik 5%-át a *Vállalati Fejlesztés Beruházási Alap*ba (Fondo de Inversiones de Desarrollo de Empresas, FIDES) fektessék. 2000-ben a befektetési alapok számára tették ugyanezt lehetővé, eszközeik 10%-a erejéig. 2002-ben új részvénytőzsdét hoztak létre az ún. feltörekvő technológiát képviselő cégek számára és különböző adókedvezményeket léptettek életbe az ilyen típusú cégekbe irányuló befektetésekből származó nyereség vonatkozásában (OECD, 2007d, 128.). A kockázati tőke-iparág fejlesztése, közpénzből történő feltökésítése ugyanis önmagában nem elégséges e szektor fejlődéséhez. A NIR és a pénzügyi rendszer más elemei is feltételek sokaságát kell, hogy teljesítsék ahhoz, hogy a tőkeerős kockázati tőkeszektor valóban felfuttathasson csúcstechnológiára épülő új vállalkozásokat. Alapfeltétel például, hogy a kockázati tőketársaság könnyen kiszállhasson a befektetett cégből annak felfutását követően. Ez fejlett tőzsdei rendszert igényel. Ha a kiszállás kockázatos, a kockázati tőketársaságok feltökésítése nem hozza meg az elvárt eredményeket.

A 6. táblázatból kitűnik, hogy a fejlesztő államok ambíciói, stratégiái és eredményei is meglehetősen eltérést mutatnak abban a tekintetben, hogy mennyire kívánnak/tudnak a külföldi befektetőkre támaszkodni a helyi innová-

²⁷ Az üzleti angyalok olyan befektetők, akik az innovatív vállalkozásokat a kezdeti stádiumban felkarolják. Általában magánemberek, akik korábbi vállalkozásaik során jelentősebb vagyona és szakértelemre tettek szert, s akik magánvagyonukat kockáztatva szállnak be a számukra ígéretesnek tűnő, induló vállalkozásokba. Azt remélik, hogy a kiválasztott cégek részben az ő tőkebefektetésük és a tőlük származó tanácsok nyomán úgy felértékelődnek, hogy azokból néhány év elteltével kiszállva jelentős haszonra tehetnek majd szert. (Forrás: Magyar Szabadalmi Hivatal, http://www.mszh.hu/ugyfel/vip/5/5_9.htm).

6. táblázat. *A külföldi érdekeltségű cégek K+F-ráfordításainak részaránya a teljes üzleti finanszírozású K+F-kiadásokból, 2003 (%)*

Szingapúr	59,8	Izrael (2001)	20,7
Brazília	47,9	Japán (2001)	3,4
Thaiföld	28,1	Kína	23,7
Dél-Korea	1,6	Chile (2002)	3,6
Írország	72,1	Mexikó (2001)	32,5
Finnország	15,0	India (1999)	3,4

Forrás: UNCTAD World Investment Report, 2005, 127.

ciós tevékenység intenzitásának növelésére irányuló erőfeszítéseik megvalósításában. Dél-Korea és Japán alacsony mutatói egyrészt a külföldi befektetők – az első óvatos liberalizálási lépések ellenére – továbbra is marginális szerepéről, másrészt a NIR hazai szereplőinek és az őket támogató politikának kimagaslóan eredményes voltáról tanúskodnak (vagyis arról, hogy a helyi cégek sokat – a külföldi érdekeltségű cégeknél jóval többet – költenek kutatás-fejlesztésre ezekben az országokban). Írország és Kína ezzel szemben eredményesen mozgósítja a külföldi tőkebefektetőket, hogy járuljanak hozzá az átálláshoz innovációvezérelt növekedésre. India mutatója az eltelt közel egy évtized alatt valószínűleg jelentősen növekedett, de a mutató relative alacsony értékéhez az is hozzájárul, hogy az indiai tulajdonú vállalatok (szoftveripar, gyógyszeripar, autóipar, elektronikai ipar) K+F-ráfordításai is jelentősek és egyre növekednek (Winters–Yusuf, 2007, 35–66.).

Az innováció kínálati oldalának ösztönzése mellett természetesen a keresleti oldal befolyásolásával is erősíteni lehet a helyi innovációs potenciált. Keresletösztönzésnek minősülnek az információtechnológia elterjesztésére irányuló programok, a közbeszerzés és a szabályozás (környezetvédelmi szabályozók, szabványpolitika stb.).²⁸

²⁸ Számos tanulmány állapítja meg, hogy a technológia fejlődése szempontjából milyen fontos, hogy az új technológia iránt megfelelő piaci kereslet legyen, legyenek porteri értelemben igényes felhasználók (Porter, 1990, 89–91.) a technológiai piacon (lásd ehhez: Arora et al., 2004). Közbeszerzések révén erősíteni lehet a hazai vállalkozásokat, csökkenteni innovációs tevékenységük kockázatait. Az információtechnológiai programok, az e-government és az információs társadalom kiépítése és a digitális szakadék megszüntetése érdekében kezdeményezett ingyenes internet-hozzáférési programok, oktatási, egészségügyi intézmények, művelődési házak és családok informatikai infrastruktúra-beszerzésének, kiépítésének támogatása, finanszírozása stb. szintén keresletösztönző hatásúak (lásd a 3., illetve a keresletösztönző szabványpolitikáról a 7. példát).

7. példa. *A külföldi befektetők hozzájárulása az innovációvezérelt növekedéshez – Kína sikertörténete*

Kínában a K+F- és a technológiaorientált működőtőke-befektetések állományának növekedését a gazdaságdiplomáciai nyomás, a megcélzott piac páratlan méretéből adódó lehetőségek, a bőkezű és ügyesen kialakított ösztönzőrendszer mellett a demonstrációs hatás is magyarázza: az első nagy K+F-projektek követően (Intel, IBM, GM, Microsoft, Motorola, Ericsson, Nokia, SAP, Matsushita stb.) a nagyok beszállítói és további *blue chip*-ek is létrehozták a maguk K+F-központjait (blue chipnek nevezzük a tőzsdén régóta jegyzett, biztos befektetést jelentő nagy cégeket).

Az első eredményeket követően ezek a központok bővítették, mélyítették tevékenységüket: immár nem csupán arról volt szó, hogy a külföldi befektetők a kínai gazdaságdiplomáciai nyomás hatására széles körben kommunikált kirakatkutatóközpontokat működtettek. A kutató tevékenység a központok felállítását követően rövidesen valódi, a globális fejlesztési célkitűzésekhez kapcsolódó műszaki problémák megoldását célozta, és az évek során egyre mélyebbé vált. (Egy kutatási tevékenység „mélysége” azzal mérhető, hogy milyen időtávon számolnak eredményekkel: közvetlen, napi problémákat oldanak-e meg, vagy többéves folyamat eredményeként várható a megoldás? Walsh empirikus felmérések, vállalati interjúk eredményeit tanulmányozva állapítja meg, hogy a külföldi befektetéssel létrehozott kínai kutatóközpontokban úgy számolnak: a jelenleg folytatott tevékenység eredményei várhatóan évek, esetleg egy évtized múlva születnek meg (Walsh, 2007, 327.).

Kína szabványpolitikáját is sikerrel használta fel T&T-politikai céljai megvalósításához. Óriási belső piaca és kiemelkedő világgazdasági potenciálja ma már lehetővé teszi számára, hogy aktív szerepet vállaljon a nemzetközi és hazai műszaki szabványok meghatározásában. Az aktív szabványpolitika remek eszköznek bizonyult a külföldi befektetők helyi K+F-tevékenységének ösztönzésére, és egyéb kedvező mellékhatásokkal is járt. Deklarációk szintjén például többször elhangzott, hogy Kína a LINUX operációs rendszert és általában a nyílt forráskódú szoftvereket támogatja. Nem véletlen, hogy a Microsoft 750 millió dolláros beruházással technológiaközpontot épített Kínában annak érdekében, hogy hozzájáruljon saját technológiájának elterjedéséhez. Ugyanez motiválja, amikor 25 millió dolláros adománnyal (!) informatikai oktatási intézményeket hoz létre, vagy további sok millió dollárért kínai iskolákat támogat hardverrel és szoftverrel.

A Siemens és a Motorola stratégiai szövetséget kötött a Huawei-jel és más kínai vállalatokkal, illetve a *Kínai Telekommunikációs Technológiai Akadémiával*, hogy a jövőben együtt fejlesszék a mobiltechnológia következő generációjának számító TD-SCDMA (*Time Division Synchronous Code Division Multiple Access*)

technológiát és együtt szálljanak síkra annak nemzetközi szabványosításáért. Az amerikai LSI Logic az EVD-technológia (*Enhanced Versatile Disc*) fejlesztésébe és a szabványosítás érdekében folytatott lobbitevékenységbe kapcsolódott be, és szintén piaci megfontolásokból kutatóközpontot is létrehozott Pekingben.

A technológiai élvonal közelébe jutó, az innovációvezérelt növekedésre sikeresen áttért fejlesztő államokban fokozatosan erősödik a szellemi tulajdonjogok (*intellectual property right*, IPR) védelme. Az IPR-törvénykezés szigorítását nem csupán az önálló innovációs eredmények, hanem a vizsgált országok nagy részében a globalizáció és a világgazdasági integráció (az erősödő gazdaságdiplomáciai nyomás) is kikényszeríti. Korábban, amikor a fejlett technológia megszerzése volt a fő cél, ezek az országok meglehetősen szabadon értelmezték a szellemi tulajdonjogokat. A szigorítás és az első peres eljárások elindítása azt mutatja, hogy az adott ország már bővelkedik olyan találmányokban, illetve már olyan intenzív a helyi innovációs tevékenység, hogy van mit védeni. A 2000-es évek közepétől a japán vállalatok egyre több eljárást kezdeményeztek a szellemi tulajdonjogukat megsértő kínai és koreai vállalatok ellen (Nezu, 2007, 241.). A szellemi tulajdon erősödő védelmét a fizetési mérleg „jogdíjak és licencdíjak” (*royalties and licence fees*) tételeinek alakulásával lehet számszerűsíteni (lásd a 7. táblázatot). Japán 2003-tól vált stabilan nettó technológiaexportőrré, de mind a technológiaexport, mind az -import gyorsan növekedett Dél-Koreában és Kínában egyaránt. A tételek növekedése nem csupán a technológiai tárgyú forgalom növekedésére utal, hanem a saját szellemi tulajdonjogok erősödő védelmére és mások szellemi tulajdonjogainak növekvő figyelembevételére is.

A fejlődés előrehaladtával, az innováció kínálati és keresleti oldalának további ösztönzésével párhuzamosan a T&T-politikai gyakorlatban fokozatosan megjelennek a NIR szereplői közötti kapcsolatrendszer erősítését célzó hálózatosodást elősegítő programok. A fejlesztő államok amerikai mintára megpróbálják kialakítani és erősíteni a „vállalkozó egyetem” és az egyetemek köré szerveződő, széles körű ipar-egyetem kapcsolatokra épülő tudásalapú klaszterek modelljeit. A gazdaságdiplomáciai erőfeszítések és a T&T-politikai támogatások egy része az egyetemek (kutatóintézetek) nemzetközi kapcsolatrendszerének fejlesztését, a nemzetközi tudományos programokban való helyi részvétel támogatását célozza.²⁹

²⁹ Kína bilaterális K+F-keretegyezményeket írt alá gyakorlatilag az összes fejlett országgal, ezek keretében kutatási programokat finanszíroznak és támogatják a kétirányú kutatói mobilitást. A bilaterális kapcsolatok mellett számos ázsiai multilaterális és Kína-EU K+F-egyezmény létezik, például egy 2005-ben induló, az EU és

7. táblázat. *A royalty- és licenrdij-bevétel és -kiadás alakulása (millió USD)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Japán							
bevétel	10 230	10 460	10 420	12 270	15 700	17 660	20 100
kiadás	11 010	11 100	11 020	11 000	13 640	14 650	15 500
Dél-Korea							
bevétel	688	924	835	1 311	1 861	1 908	2 011
kiadás	3 221	3 053	3 002	3 570	4 446	4 561	4 487
Kína							
bevétel	80	110	133	107	236	157	205
kiadás	1 281	1 938	3 114	3 548	4 497	5 321	6 634

Forrás: IMF Balance of Payments Statistics Yearbook, 2007.

A követendő T&T-politikai gyakorlat

A fejlődés, növekedés és modernizáció különböző fázisaiban a gazdaságpolitika és annak alrendszerei eltérő kihívásokkal szembesülnek, más és más célkitűzéseket kell megvalósítaniuk. Napjainkban a felzárkózás folyamatában már meghatározott eredményt elért fejlesztő államok fő feladata az átállás: beruházásvezérelt stratégiáról a hosszabb távon is fenntartható innovációvezérelt stratégiára. A tanulmányunkban áttekintett empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy némi időbeli eltolódással és esetenként jelentős mennyiségi különbségekkel ugyan, de a sikeres fejlesztő államok ugyanazt az utat járták-járják be, amelyet a fejlettek, illetve az élenjáró fejlesztők (ma már fejlettek) korábban bejártak. T&T-politikájuk azonos (de legalábbis egymáshoz nagyon hasonló) célokat tűzött ki, hasonló intézményi fejlesztéseket, politikákat alkalmazott, és hasonló ösztönzőket léptetett életbe az átállás érdekében.

Kína közös kutatásait koordináló program (*Coordination of Research between Europe and China*, CO-REACH) program, amelynek keretében kilenc európai ország (köztük Lengyelország) intézményesítette a Kínával folytatott kutatási kapcsolatait, annak finanszírozását és menedzsmentjét. Az Unió keretprogramokban EU-n kívüli intézmények is részt vesznek, információtechnológiai kutatásokban például az izraeli központok mellett a kínai kutatóintézetek csoportja az egyik legintenzívebb „külsős” résztvevő (OECD, 2007e).

Erőteljes intézményi és gazdaságpolitikai konvergencia indult meg: a sikeres fejlesztő államok – korábban alkalmazott stratégiájukkal szemben, vagy azt kiegészítve – szisztematikusan bevezették országaikban a legjobb T&T-politikai módszernek (*best practise*) ítélt amerikai gyakorlatot és -intézmény-rendszert.

A *Bayh Dole Act*-hez hasonló törvény elfogadásával, az ipar-egyetemi együttműködések és a technológiaorientált vállalkozásalapítás ösztönzésével az újonnan piacra lépőket erősítették (ezt megelőzően a piacon már megalapodott cégeket támogatták). A technológiaorientált vállalkozások finanszírozását a kockázati tőke-szektor és a feltörekvő iparágak részvénytőzsdájának fejlesztésével igyekeztek megvalósítani, ezzel oldva a banki finanszírozás korábbi dominanciáját. A színvonalas alap- és középfokú oktatási rendszer megteremtését követően, az innovációvezérelt növekedésre történő átállás időszakában egyre nagyobb súlyt helyeztek a felsőfokú oktatásra, a műszaki és tudományos elitképzésre. Az ipari és közlekedési infrastruktúra fejlesztése után az új időszakban egyre növekvő hangsúlyt kapott az oktatási-, a tudományos- és technológiai infrastruktúra-fejlesztés.

Az intézményi, gazdaságpolitikai konvergenciára utaló jelenségekből két következtetést vonhatunk le. Elsőként azt, hogy *szoros összefüggés van a gazdasági fejlettség és az innovációs intézményrendszer működésének minősége között, valamint a gazdasági fejlettség és a tudomány- és technológiapolitikai prioritások jellege, illetve a végrehajtás eszközei, módszerei és hatékonysága között*. A gazdasági fejlettség növekedésével a helyi technológiai potenciál egyre nagyobb mértékben képes befolyásolni a további modernizációt és a növekedést. Mindez nem azt jelenti, hogy alacsonyabb fejlettségi szinten a fejlesztő államok még elhanyagolhatják ezt a területet, hanem azt, hogy *a technológiai élvonalhoz közeledve a helyi technológiai potenciál fejlesztésének más és más – egyre növekvő befektetést igénylő – elemei kell, hogy előtérbe kerüljenek*.

A másik tanulság az, hogy *meghatározható olyan T&T-politikai gyakorlat, ami nagy valószínűséggel sikerre vezet*. A vizsgált országok által bejárt utak hasonlósága azt sugallja, van recept.

Miként lehetséges ugyanakkor, hogy jó néhány olyan ország akad, amely alkalmazta e recept számos elemét: jelentős összegeket fordított kutatás-fejlesztésre, investált az oktatási rendszerbe,³⁰ technológiafejlesztési progra-

³⁰ Pritchett nagy nemzetközi mintát vizsgálva nem tudta kimutatni, hogy a humán erőforrás-felhalmozás, az oktatásfejlesztés, a munkaerő átlagos oktatási színvonalának, illetve az oktatásban eltöltött évek számának növekedése a termelékenység emelkedéséhez vezet, sőt eredményei statisztikailag nem elhanyagolható mértékű negatív összefüggést tártak fel (Pritchett, 2001).

mokat indított el, mégis, sem gazdasági teljesítménye, sem innovációs potenciálja és -outputja nem javult az elvárásoknak megfelelően?

Az egyik magyarázat az a „tankönyvi” tétel lehet, hogy a NIR-ek a gazdaság és a társadalom más alrendszereihez kapcsolódva fejlődnek. Ezek közé tartozik a termelési rendszer, a szabályozási rendszer, a pénzügyi rendszer stb. E tankönyvi modell szerint ezek az alrendszerek együtt fejlődnek, egymással kölcsönhatásban változnak. Ezzel szemben gyakori eset, hogy az egyik alrendszer fejlődése előreszalad, vagy éppen lemarad a többihez képest, ami természetesen gátolja a többi alrendszer fejlődéséből adódó termelékenységes versenyképesség-növekedési hatások teljeskörű kibontakozását.

A másik magyarázathoz idézzük fel Rodrik megállapítását. Rodrik szerint az ipar- és a T&T-politika egyik legfőbb hibája, ami mégoly komoly ráfordítások esetében is megakadályozhatja, hogy a helyi innovációs potenciál számottevően növekedjen, az, ha a kormányzat és a gazdasági szereplők közötti „távolság” nem megfelelő. Az íróasztal mögötti stratégiakészítés (vagyis, ha az ösztönzők kimunkálásakor a döntéshozók nincsenek tisztában a valós gazdasági technológiai folyamatokkal, lehetőségekkel és szűk keresztmetszetekkel), tehát a túl nagy távolság ugyanolyan nagy gondot okoz, mint a túlzott közelség (ha politikai motivációk és/vagy befolyásos érdekcsoportok hatást gyakorolnak a T&T-politika kialakítására és végrehajtására, ha a piaci mechanizmusok nincsenek kellő mértékben jelen). Rodrik azt javasolja, egyidejűleg alkalmazzák „a mézesmadzag és a korbács” politikáját: a mindenfajta politikai befolyásolástól független T&T-politikai döntéshozók tegyék világossá, hogy milyen konkrét időtávra szólnak a támogatások, illetve milyen teljesítményt várnak el a támogatások fejében (Rodrik, 2007c, 40–42.). A kormányzati beavatkozásnak tehát korlátozott időtartamra kell szólnia: előzetesen meg kell határozni az adott tudományos-technológiai erőfeszítés szempontjából szükséges támogatási időszak hosszát. Egyfelől, amennyiben a támogatások feltételeként meghatározott (piaci jellegű) teljesítménymutatókat a kedvezményezettek nem teljesítik, a támogatást vissza kell vonni. Természetesen nem az a cél, hogy a támogatás kizárólag sikeres cégekhez kerüljön, hiszen a túlbiztosítás épp a támogatáspolitikai kockázatcsökkentési célját eliminálná. A sikeres projektek túl nagy aránya is óvatosságra kell, hogy intse a döntéshozókat. Másfelől, ha letelt a támogatás (és védelem) előre meghatározott időszaka, az állami beavatkozás már nem akadályozhatja a piaci erők érvényesülését.

Rodrik általam is osztott elvi álláspontja az *állam versus piac* dichotómiáról tehát a következő: nem igaz, hogy kizárólag a piaci mechanizmusoknak szabad teret engedve dőlhet el, hogy mely iparágak, technológiák méltók a fejlődésre, azonban a piaci erők a kormányzatoknál jóval hatékonyabban érik el, kényszerítik ki, hogy a sikertelen folyamatok leálljanak. Az empirikus ta-

paszthalatok azt is egyértelművé tették, hogy miközben a sikeres fejlesztő államok egyre növekvő mértékű ráfordításokkal erősítették a helyi technológiai potenciált, tehát nőtt az állami beavatkozás volumene, egyúttal erősödött a K+F-szféra piaci koordinációja is.³¹ Nőtt a vállalati szerepvállalás a T&T-politikai programok végrehajtásában, nagyobb szerepet kaptak a PPP-konstrukciók, illetve helyenként a kockázati tőketársaságok. A piaci koordináció erősödése némileg ugyan más megvilágításba kerül, ha figyelembe vesszük, hogy a legfejlettebb délkelet-ázsiai országokban az állam és a nagyvállalatok kapcsolata sajátos összefonódást mutat. A nagyvállalatok, vállalatcsoportok számos állami feladatot átvállalnak, pontosabban maguk is fejlesztéspolitikai eszközként funkcionálnak, ahogy erre a japán és koreai fejlesztő államok sajtóbeli elnevezése (Japan Inc.; Korea Inc.) is utal (lásd erről: Chung, 2004; illetve Bassa Zoltán e kötetben szereplő tanulmányát). Bassa megjegyzése a *bürokratikus- versus piaci koordináció* ellentétpár hangsúly-módosulásainak szempontjából különösen elgondolkodtató: „A fejlesztő állam léte és működése kiváló bizonyítéka annak, hogy az állam és a magánvállalati szféra szembeállítása a gazdasági, fejlődési modellek vizsgálata során alapvetően elhibázott és félrevezető megközelítés.”³² Továbbá: a tervezés és a piac sem feltétlenül öselleneségek, hanem egymás kiegészítői, segítői is lehetnek.” (Lásd e kötet 162. oldalán.)

Kóda: létezik-e recept?

Azzal, hogy rámutattunk, a sikeres fejlesztő államok T&T-politikai gyakorlata, eszközei és módszerei egymáshoz meglehetősen hasonlóak, azt próbáltuk sugallni: az innovációvezérelt növekedésre történő átállásnak létezik követhető, átvehető módszere. Az utolsó bekezdésekben azonban engedjünk némi teret a kérdőjeleknek.

Induljunk ki abból, hogy az egyes T&T-politikai programok, intézmények és ösztönzők minden hasonlósága ellenére a vizsgált országok számos te-

³¹ Illusztráljuk mindezt Szingapúr példáján. Az éves bruttó K+F-ráfordítás (GERD) 1990 és 2000 között több mint ötszörösére, 571,7 millió dollárról 3009,5 millió dollárra; 2006-ra pedig 5009,7 millió dollárra nőtt. Bár az állami költségvetés éves K+F-ráfordításai másfél évtized alatt közel másfél milliárd (!) dollárral nőttek, a K+F-re a versenyszektor általallokált összegek volumene ennél is gyorsabban emelkedett, így a szektor GERD-hányada is nőtt: az 1990-es 54,1%-ról 2000-re 62%-ra, 2006-ra 65,7%-ra. (Forrás: A*Star, 2007, 26.)

³² Lásd még Csaba eszmefuttatását a piac és az állam egymásra épülő és egymást erősítő fejlődéséről (Csaba, 2006, 132–136.).

kintetben eltérnek egymástól. Még a hasonló innovációs teljesítményt mutató (az innovációs és technológiai potenciál szerinti országrangsorokban egymás közelében elhelyezkedő) legfejlettebb országok között is nem elhanyagolható különbségek fedezhetők fel a gazdaság és a társadalom egyes alrendszereinek – csakúgy, mint az innovációs intézményrendszernek – a sajátosságai tekintetében. Gondoljunk például a skandináv országok és az Egyesült Államok közötti, történelmileg meghatározott különbségekre, egyebek mellett

- a közszféra GDP-hez képest mért aránya;
- a jövedelmek megoszlása;
- a munkaerőpiac működése,
- a gazdaság és ezen belül a tudásigényes tevékenységek szerkezete;
- a tudásgenerálás szervezeteinek összetétele;
- a tudásgenerálás finanszírozása;
- a tudásgenerálás és -diffúzió során a lokális és a globális aránya, vagy éppen
- az innovációk üzleti sikerre konvertálásának szabályozottsága tekintetében.

Ezt figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy még a hasonló innovációs teljesítményű országokban is eltérhetnek egymástól azok a mechanizmusok, amelyek a K+F-erőfeszítések, az innováció és a gazdasági növekedés közötti összefüggést befolyásolják, alakítják. Ebből következően rá lehet ugyan mutatni az eszközök és módszerek, a kormányzati szerepvállalás mértékének és gyakorlatának hasonlóságaira, de nem lehet általánosan alkalmazható törvényt felállítani, „receptet” kialakítani arra vonatkozólag, hogy a beruházás-vezérelt növekedéssel már meghatározott eredményt elért államok miként álljanak át innovációvezérelt növekedésre. A kormányzati tanulás hosszú, kumulatív folyamat. Ezt a folyamatot a gazdasági szereplők és a kormányzat közötti interakció és a rendszeres visszacsatolás hajtja előre, ez segíti elő a korábbi gyakorlat sikertelennek bizonyult elemeinek módosítását, az új problémák azonosítását és a további megoldási kísérletek kimunkálását.

Moldicz Csaba

A fejlesztő állam foglalkoztatáspolitikai szerepének megváltozása az OECD-országokban

A fejlesztő állam fogalma a munkaerő-politikák területén mást és mást jelent az egyes országcsoportoknál. Másként értelmezhető a felzárkózó országok (pl. távol-keleti, vagy éppen a kelet-európai országok egy részében) és másként a fejlett országokban (pl. OECD-országokban). Ennek oka a jelentős fejlettségbeli különbségekben, a társadalmi kohézió különböző szintjeiben, az eltérő tradíciókban keresendő. Ezért a tanulmány alapvetően csak a fejlesztő állam OECD-országokban betöltött foglalkoztatási szerepének átalakulását, illetve a globalizáció feltételeihez adaptált, sikeres politikák vizsgálatát tudta felölelni.¹

Az állam gazdasági folyamatokba való beavatkozásának jellege a globalizáció hatására jelentős mértékben átalakult, ugyanakkor ez nem az állam gazdasági szerepének csökkenését, csupán a beavatkozás technikáinak és az elérni kívánt céloknak a megváltozását jelenti. Ez az átalakulási folyamat a munkaerővel kapcsolatos politikák területén is lezajlott, ennek során az intézkedések az esetek többségében a munkaerő-piaci rugalmasság növelésének céljával születtek. Félrevezető azonban azt gondolni, hogy a munkaerőpiacok nyitottságának növekedésével az állam munkaerőpiacot fejlesztő és szabályozó intézkedéseinek jelentősége csökkenne, sőt ennek az ellenkezője igaz, hiszen a nemzetközi pénzpiacok fejlődése, illetve a termelés és a szolgáltatásnyújtás technológiai feltételeinek közeledése, aminek révén az egymástól eltérő fejlettségű országokban is hasonló technológiai szint jellemző, éppen a munkaerő szerepét értékeli fel, egyrészt költségtenyezőként, másrészt a magas hozzáadott értékű termékek és szolgáltatások előállítójaként.

Hasonló, ám nem kisebb félreértés, miszerint csak két megoldás létezik a munkaerőpiacokkal kapcsolatos gazdaságpolitikai megoldások terén, s ezek

¹ A munkaerőpiacnak a távol-keleti országok fejlődésében játszott szerepéről bővebben lásd Vigvári Gábor e kötetben szereplő tanulmányát.

között kell választani. Az első a neoliberális módszer, amelyben a munkaadók szempontjai dominánsak és a foglalkoztatáspolitikai elsődleges célja a munkaerőpiac rugalmasságának erősítése, aminek pozitív hatása a kereslet és kínálat találkozásának javítása révén az elméletileg lehetséges optimális növekedési ráta elérése, míg a negatív hatások között a szociális dezintegráció növekedését és a társadalmi csoportok leszakadását kell említeni. A másik beavatkozási módnál a munkavállalók szempontjai dominánsak, azaz az állami beavatkozás a jövedelmi, társadalmi és szociális különbségek kiegyenlítése irányában hat, miközben ennek a beavatkozási módnak a hátrányaként azt tartják számon, hogy a munkaerő-piaci kínálat rugalmatlansága révén a gazdaságban kihasználatlan növekedési potenciál halmozódik fel, és ez hosszú távon „lemaradási pálya” kialakulásához járul hozzá.

A globalizáció felgyorsulásával hamar világossá vált, hogy az utóbbi megközelítés – a fokozódó nemzetközi verseny miatt – már középtávon sem fenntartható, ezért az ilyen törekvéseket a közgazdasági „mainstream” diszkvalifikálta, s a gazdaságpolitikai útkeresésben a liberális beavatkozási mód került előtérbe. A fő cél ezeknél a politikáknál a munkaerő-piaci szereplők aktiválása lett, és a legerősebb szociális hálóval rendelkező gazdaságokban ez részben célszerű is volt. Ugyanakkor egyes (pl. a skandináv) országokban működőképesnek bizonyultak olyan foglalkoztatáspolitikák is, amelyekben a munkaerő alapvető érdekei nem károsultak, a szociális dezintegráció, társadalmi „lecsúszás” ellen alkalmazott intézkedések hatékonyak bizonyultak. Ez azonban – és ez a következő félreértés – nem a skandináv országok, vagy a szociális piacgazdaságú országok által a 80-as években alkalmazott politika folytatása volt, hanem egy olyan újonnan kialakított politika, amely mind a munkavállaló, mind a munkaadó számára kedvező eredményekkel járt; tehát egyfajta *fejlesztő állami policy*, amelyben mind a munkaerőpiac rugalmassága, mind a kedvezőtlen szociális hatások elleni küzdelem ugyanakkora súllyal bíró célkitűzés. Ennél a politikánál a munkaerővel szemben a liberális megközelítés (pl. munkavállaló gyenge jogi védelem) jellemző, aminek eredményeképpen a nemzetközi versenyképesség, a költségelőnyök fenntartása és nagyszámú új munkahely létrejötte biztosított, ugyanakkor a munkanélkülivé válást követően erőteljes állami beavatkozás jellemző, aminek két iránya van; a szociális dezintegrációt megakadályozó lépések, illetve a munkavállaló „foglalkoztathatóvá” tételének elősegítése. Ez a politika – mint azt az egyes európai országok példái jól mutatják – sikeres tudott lenni, anélkül, hogy az amerikai modellre jellemző erős társadalmi dezintegráció alakult volna ki. A beavatkozás ugyanakkor nemcsak állami transzfereket jelent, hanem tudatos, fejlesztő politikát (a munkaerőpiachoz közvetetten kapcsolódó területeken; pl. az oktatásban, az egészségügyben, vagy éppen a kultúra területén) is.

A következő ál-dilemma a „piac vagy állam?” kérdése. Mint a legtöbb

vagy-vagy kérdés, ez is egyszerűsítéseket is hordoz magában, s ezért félrevezető. A piaci erők és az állam szférája nem egymást kizáró, egymásnak ellentmondó tényezők, inkább különböző időtávokon egymásra és egymást kiegészítve hatni képes erőkként írhatjuk le őket, amelyek között a globalizáció miatt folyamatosan változó feltételeknek megfelelően újra- és újra meg kell teremteni az egyensúlyt. A foglalkoztatás területén a rövid- és hosszú távú szempontok látványosan és egyértelműen kapcsolódnak össze. A piaci erők hatékonyan kezelik a rövid- és legfeljebb középtávú feladatokat, miközben az állam a hosszú távú célok elérése (pl. megfelelő képzési, oktatási, egészségügyi rendszer kialakítása, a szociális dezintegráció megakadályozása stb.) területén lehet hatékony. Tény azonban – és itt jutunk el egy újabb félreértésig –, hogy nem megkerülhető, nem kihagyható az állam tevékenysége ezen a területen, a problémákat a piac csak rövid ideig tudja kezelni, ezért a liberalizált piaci feltételek kialakítása mellett szükségszerű az állam fejlesztő tevékenysége is. Nem tartható az az álláspont, miszerint az állami juttatás mértéke kulcstényező a foglalkoztatáspolitikára (akár szociálpolitika) eredményessége tekintetében. Gyakran hangoztatott álláspont ugyanis, hogy a bőkezű szociális juttatások önmagukban véve megakadályozzák egy effektív munkaerőpiac kialakulását. Ennek ellenére számos példát találunk arra, hogy a szociális juttatások azonos szintje mellett foglalkoztatáspolitikák eltérő eredményességgel működhetnek. Németországban pl. hasonlóan magas az elvonnás és a szociális juttatások aránya, mint Ausztriában, Svájcban vagy éppen Dániában, ennek ellenére az elért eredmények erősen divergálnak. Sokkal fontosabb szempont lehet a gazdasági és szociális szempontok határozott elválasztása, ami által sikeresek lehetnek olyan országok is, ahol a szociális elvárások bőkezűsége kiugróan magas.

A fejlesztő állam munkaerőpiaccal kapcsolatos intézkedései – a nemzetközi gyakorlat alapján – alapvetően öt, funkcionálisan jól elkülöníthető csoportba tartoznak. Vannak egyrészt azok az intézkedések, melyek elsődleges célja a munkával nem rendelkezők szociális integrációjának erősítése; másrészt azok az intézkedések, melyek középpontjában a munkavállaló foglalkoztathatóvá tétele áll, e célok megvalósításához transzferek szükségesek az állam részéről; harmadrészt azok a lépések, amelyek jogi eszközökkel próbálják aktiválni a munkavállalásra a munkaerőt; negyedrészt pedig azok, amelyek a munkajog kialakítása révén eleve olyan környezetet teremtenek, amelyben a munkaerő kínálat gyorsan képes reagálni a munkaerőkereslet változásaira. A fejlesztő állam foglalkoztatási eszköztárának ötödik eleme végül a stabil, kiszámítható makrogazdasági környezet megteremtése, amelynek során a kamatszint és infláció áll a középpontban, és különösen a munkaerő adóterheinek kedvező kialakítása, aminek révén a gazdaság versenyképessége biztosítható.

Háttér, módszertan

A globalizáció folyamatai ma már a gazdaság minden szegmensét érintik. Az 1990-es években felgyorsuló globalizáció többek között jelentősen átalakította a munkaerővel szemben támasztott követelményeket is, ugyanakkor a termelési tényezők közül a munkaerő továbbra is a kevésbé mobilisak közé tartozik, a munkaerőpiac nem teljesen nyitott piac – még az Európai Unióban sem. A globalizáció ezen a területen nem feltétlenül a termelési tényezők mobilitásának növekedésében jelentkezik, hanem sok esetben más területek nemzetköziesedése hat ki indirekt módon a munkaerőpiacra. Az indirekt hatások elsősorban a munkaerő kvalitását, képzetét, tudását érintő elvárások homogenizálódása tekintetében jelentkeznek, ez leginkább a nemzetközi kereskedelemben megjelenő árukkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos munkahelyeknél jellemző. Ezért a legfontosabb változás, amelyre az OECD-országoknak az elmúlt időszakban foglalkoztatáspolitikáikban reagálniuk kellett, az a gazdasági nyitottság növekedése, a nemzetközi kapcsolatok terjedésének felgyorsulása.

Az e reakciókra adott válaszok eredményessége még a legfejlettebb országokban is eltérő volt, ami nem független a már kialakult makrogazdasági környezettől, a gazdaságpolitikai modellektől, de tény, hogy ezen országok azonos külső kényszerekre reagálva sok esetben hasonló foglalkoztatáspolitikai utakat, eszközöket választottak. Így reakcióikban felfedezhetőek bizonyos minták, amelyek alapján felvázolhatjuk a globalizációs folyamatokhoz alkalmazkodó foglalkozáspolitikai főbb ismérveit. E tanulmány alapvetően e minták feltárására vállalkozik, aminek során döntő kérdés, hogy a munkaerőpiacot megváltoztató tényezők, azaz

- a munkaerő mobilitásának növekedése,
- a műszaki fejlődés felgyorsulása,
- valamint a kereskedelem és a külföldi közvetlen befektetések bővülése

hogyan hatottak az egyes OECD-országok munkaerőpiaci politikájának alakítására. Az elemzés nem tér ki az Európai Unió egységes belső piacából származó európai sajátosságokra – noha a konkrét gyakorlatot érintő részeknek lehetnek európai uniós vonatkozásaik –; hasonlóképpen nem foglalkozik a foglalkoztatáspolitikának az elmúlt időszakban egyre inkább előtérbe kerülő ugyan fontos, de a téma szempontjából részletkérdésnek minősülő problémáival, mint pl. a fiatalok, nők vagy idősök munkaerő-piaci integrációja vagy reintegrációja. Terjedelmi okok miatt nem kapott helyet az elemzésben a magyar sajátosságok, illetve az azokból következő gazdaságpolitika elemzése.

Az anyag forrásai között – az elméleti közgazdaságtani művek mellett, amelyek főleg a növekedés főbb tényezőivel és a munkanélküliség problémájával foglalkoznak – elsősorban a foglalkoztatáspolitikára vonatkozó makrogazdasági megközelítésű anyagok, az OECD, az ILO és az IMF publikációi, adatbázisai, valamint az egyes országokban született idevágó kutatások, illetve az Európai Unió, elsősorban az Európai Bizottság dokumentumai szerepelnek. A makrogazdasági adatok főként az Eurostat, az OECD és az ILO adatbázisaiból származnak.

Globalizálódás a munkaerőpiacokon

A munkaerő mobilitásáról

A fejlesztő állam munkaerőpiaci tevékenységének megváltozását a gazdasági környezet 20. század végén bekövetkezett drasztikus átalakulása váltotta ki. A fejlesztő állam általános feladata, hogy a nemzetközi munkamegosztásban a legoptimálisabb feltételeket alakítsa ki az adott ország gazdasága számára, ezen belül a foglalkoztatáspolitikája célja a „munkavállaló” hosszú távú versenyképességének biztosítása, ami ebben az esetben nem szorítkozhat a keretfeltételek megteremtésére, hanem aktívan, illetve aktívalóan kell fellépnie a munkaerő-piac hatékony működésének segítése érdekében (Simai, 2006, 54.). A globalizációból eredő változások közül az egyik legreflektáltabb a munkaerő-piaci nyitottság erősödése. E folyamat következtében nőtt a földrajzi mobilitás szerepe, valamint a munkavállalók egyre nagyobb része találkozik „globalizált termelési feltételekkel”, ami részint a képzettséggel kapcsolatos igények egységesedését vonja magával, részint pedig nagyfokú szakmai mobilitást követel meg a munkavállalótól. Bár ezért a globalizáció és a munkaerő kapcsán gyakran beszélnek a tőke mobilitásának, az információáramlás felgyorsulásának analógiájaként a munkaerő mobilitásának növekedéséről, és a beáramló munkaerő a világ bizonyos régióiban meghatározó lehet a munkaerőpiacon, a globalizáció munkaerőpiacra gyakorolt hatása jóval érzékelhetőbb a nemzetközi kereskedelem, a külföldi tőkebefektetések, vagy éppen a termelés egységesülő technológiai feltételei által.

Az, hogy korábban a globalizáció munkaerőpiacokra gyakorolt hatása nem voltak ennyire nyilvánvaló, direkt módon értékelhető, valószínűleg elsősorban egyes – fejlődő – gazdaságok kvázi elzártságára vezethető vissza. Ennek megszűntével azonban az elmúlt évtizedben jelentős átalakulás zajlott le a világ munkaerőpiacán. Csak Kína gazdasági nyitásával kvázi egymilliárd ember jelent meg a világ munkaerőpiacán, és akkor még nem említettük Indiát és a volt szocialista országokat. Anélkül, hogy számításokat

végeznénk, világos, ilyen nagy mennyiségű munkavállaló megjelenése jelentős változások elindítója lehet a világ munkaerőpiacán.

A munkaerőpiac globalizálódásának legkézenfekvőbb mérési eszköze, ha megvizsgáljuk, hogy az adott gazdaságban a munkaerő milyen arányban származik külföldről, illetve hogy ennek mekkora a szintje nemzetközi összevetésben (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat: *Külföldi munkaerő-állomány az összes foglalkoztatott arányában (%)*

	1995	2000	2004
Magyarország	0,5	0,8	1,4
Finnország	1,1	1,6	1,9
Csehország	2,2	2,0	2,1
Dánia	3,0	3,4	3,9
Egyesült Királyság	3,4	4,0	5,2
Franciaország	6,2	6,0	5,6
Németország	6,0	8,8	9,1
USA	9,7	13,0	14,8

Forrás: saját összeállítás az OECD Employment Outlook 2004 adatbázisa alapján.

A tradicionális bevándorlási célpontokban, mint pl. az USA (2004: 14,8%), Kanada (2004: 19,9) vagy Ausztrália (2001: 24,2%), hagyományosan magas a külföldi munkaerő részaránya; ez a mutató még mindig emelkedést mutat ezekben az országokban. Az európai országokban – Nagy-Britanniát, Franciaországot és Németországot nem számítva – jóval alacsonyabb ez az érték.

A külföldi munkavállalók aránya egy ország munkaerőpiacán azonban csak azt jelzi, hogy a nemzetgazdaság milyen mértékben „szorul rá” a munkaerő importjára, mennyire vonzó (bérszint, karrierlehetőségek stb. szempontjából) a külföldi munkavállalók szemében, azt nem mutatja meg, hogy az adott munkaerőpiac mennyire integrált a világ gazdaságba. (Ezzel részletesebben a következő fejezetben foglalkozunk.) Természetesen a – külföldről érkező – munkaerő bizonyos esetekben kimutatható hatást tud gyakorolni a bérekre, ami fordított összefüggést jelent a nemzetgazdaságba beérkező munkaerő kínálata és a bérszint között. Az USA-t, Kanadát és Mexikót vizsgáló kutatások szerint a munkaerő kínálatának 10%-os változása a munkabér szintjén 3-4%-os ellenkező előjelű mozgást váltja ki (Aydemir-Borjas, 2006, 35–36.).

Nemzetközi migrációs trendek

Annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen nőtt a fejlődő országokból a fejlett országokba irányuló munkaerő áramlása, az 1990-es évek végén ezen a munkaerőpiacokon még mindig csak 4,2% volt a bevándorlók aránya. A migráció növekedése 82%-ban az USA-ba és 11%-ban Kanadába irányult, az európai országok között a legnagyobb befogadók Franciaország, az Egyesült Királyság, Németország és Olaszország, ugyanakkor ma már a fejlődőből fejlődő országokba irányuló munkaerő-bevándorlás sem elhanyagolható mértékű (a távolkeleti térségben például kb. hatmillió határozott idejű munkaszerződéssel rendelkező ember dolgozik az anyaországán kívül. ILO, 2004, 5.). A migráció fő iránya jelenleg Észak-Amerika, Európa, Ausztrália, illetve a gazdag közel-keleti arab országok, és bár erősségének szabályozása elvileg a befogadó országok kezében van, a migrációs folyamatokat (a politikai és egyéb okból történő kivándorlástól eltekintve [Csáki, 2002, 268–270.]) döntően az egyes térségek közötti jövedelmi különbségek és azok növekedése motiválják. A feltörekvő országok népességének emigrálási hajlama az átlagjövedelem növekedésével jelentős mértékben csökkenhet. Ez elsősorban az USA-t érintheti kedvezőtlenül, hiszen ide inkább Mexikóból érkeznek, illetve Ausztráliát, mert itt a délkelet-ázsiai bevándorlók érkezése a jellemző, ugyanakkor Európában – a kelet-európai migrációs potenciál csökkenésével – meghatározó az észak-afrikai és közép-afrikai térségből érkező bevándorlás, amelynél viszont nem várható a migrációs szándék csökkenése a kibocsátó térség(ek) jövedelmi szintjének megugrása miatt. Ezért Európának ebből a szempontból elvileg kedvezőbb lehetőségei vannak, az ugyanakkor már más kérdés, hogy képes-e/akar-e a nemzetállamok által alkotott Európai Unió a jelenlegit meghaladó számban befogadni bevándorlókat, és így bővíteni a munkaerőpiacait. Kérdés, hogy az előregedő európai társadalmakban nem hat-e a lassuló növekedés a bevándorlási politikák átgondolásának irányába. Nem biztos ugyanis, hogy a csökkenő népességszámmal (és egyébként Ázsiához és az USA és Japán képest alacsonyabb foglalkoztatási rátával) jellemezhető Európa a teljes lemaradás elkerülése érdekében megkerülheti-e bizonyos szakterületek (népességszabályozás, bevándorlás) reformját.

A foglalkoztatáspolitikák alakításában ma már a korábbi évtizedekhez képest jóval hangsúlyosabban jelenik meg a bevándorló népesség munkaerőpiacra gyakorolt hatása, és a korábbinál jóval tudatosabb a szelekció („a bevándorlók irányítása”), ugyanakkor egyes gyorsan fejlődő országokban (pl. Írországban; lásd ehhez: Szalavetz, 2007) inkább már az a kérdés, hogy célszerű-e a kapacitásbővítő beruházásokat ösztönözni, ha az így létrejövő mun-

kahelyeket döntően csak külföldi (egyébként magasan szakképzett) munkavállalókkal tudják betölteni. Más országokban – mint pl. Magyarországon – a bevándorlás világosabb szabályainak kialakítása mellett a hangsúly inkább a gazdasági aktivitás, a foglalkoztatási ráta emelésén kell hogy legyen, hiszen itt a gazdasági növekedés jelentős tartalékait lehet/lehetne mobilizálni. Az Európai Unió országaiban a külföldi munkavállalók mellett ott vannak az EU többi tagállamából származó külföldi munkavállalók is, akik – ahogy az elmúlt évek mutatták – a meglévő jövedelmi különbségek miatt elsősorban a régi tagországokban (pl. az Egyesült Királyságban, Írországban) kerestek munkalehetőséget. E folyamat kárvallottjai az új, nyertesei pedig a régi tagállamok gazdaságai. Ezért a munkaerő mobilitása a kelet-közép-európai országokban inkább problémákat, mintsem lehetőségeket jelent a foglalkoztatáspolitikában.

A kereskedelem és a műszaki fejlődés hatása a munkaerőpiacra

A fejlesztő állam feladatai közé tartozik a globalizált piacok feltételeihez adaptált makrogazdasági környezet kialakítása, amelyen belül a foglalkoztatáspolitikára kettős feladat hárul:

- egyrészt „foglalkoztathatóvá” kell tennie a munkaerőt a megfelelő – a szó legszélesebb értelmében vett – infrastrukturális fejlesztések (oktatás, át-képzés, egészségügy, rekreációs infrastruktúra stb.) kialakításával, azok finanszírozásával;
- másrészt a munkanélkülivé válás, a gazdasági dezintegráció kedvezőtlen hatásainak csökkentésében játszhat jelentős szerepet, mivel a jövedelmi különbségek növekedése, a társadalmi dezintegráció fokozódása előbb-utóbb a gazdasági növekedés potenciáljának csökkenésében is jelentkezik.

A foglalkoztathatóvá tétel leginkább a nemzetközi kereskedelem és a műszaki fejlődés hatására bekövetkezett átalakulási folyamatok miatt vált a fejlesztő állam tevékenységének alapkérdésévé, mivel a nemzetközi kereskedelem továbbra is alapvető, ha nem a legalapvetőbb tényező a munkaerőpiacok globalizációja szempontjából. Az egyes országok közötti relatív tényező-ellátottsági különbségekre épülő áru- és szolgáltatásáramlás éppen a munkaerő mobilitását csökkenti, hiszen a kereskedelem vagy a termelői-szolgáltatói kapacitások reallokációja sok szempontból egyrészt jóval egyszerűbb feladat, mint a munkaerő mobilitására való hagyatkozás, másrészt így a fogadó ország kínálta alacsony bérszínvonal kihasználására is alkalom kínálkozik. (A Heck-

scher-Ohlin-Samuelson tétel is tulajdonképpen e feltételezés alapján mondja ki, hogy a termékek- és a termelési tényezők áramlása egymást helyettesíti.)

A munkahelyek más országokba való átkerülése, „kihelyezése” – a munkaerő mobilitásával ellentétben – elsősorban a fejlett országok munkaerőpiacait befolyásolja hátrányosan, Európát pedig különösen negatívan, mivel ez a folyamat leginkább a tőke-intenzív, elsősorban közepes-, vagy alacsony technológiaszintű termékeket előállító feldolgozóipari termelő egységeket érinti. A munkahelyek kihelyezése, átkerülése alacsonyabb, bérszintű országokba ma már nem korlátozódik a feldolgozóiparra, hanem az olyan kvalifikált munkaerőt igénylő munkahelyekre is kiterjedhet, amelyekről korábban azt feltételezték, hogy „immunisak” a munkahelyek reallokációjával szemben.

Éppen ezért kérdés, hogy a gazdaság nyitottsága mikor hat kedvezően vagy kedvezőtlenül a munkaerőpiacra, bár az empirikus tanulmányok többsége azt mutatja, hogy a gazdaság nyitottsága az életszínvonalra, a gazdasági növekedésre, s így a munkaerőpiac fejlődésére is kedvező hatást gyakorol. Ennek értékelésekor a következő szempontokat célszerű figyelembe venni (Molnar–Pain–Taglioni, 2007, 27.):

- A nyitottság éppen a felgyorsuló változások miatt követel meg az érintett országoktól szignifikáns költségeket és gazdaságpolitikai válaszokat.

- Bár a globális gazdaság nyitottsága az abban résztvevőknek – az olcsóbb, jó minőségű áruk és szolgáltatások növekvő kínálata miatt – számos előnyt jelent, a növekvő verseny különösen a kisebb országok számára jelentős hátránnyal járhat, hiszen pl. jó néhány OECD-ország is egyszerűbb, alacsonyabb technológiai színvonalat képviselő termékeket gyárt, amelyek előállítására ma már jóval kedvezőbb, költséghatékonyabb Indiában vagy Kínában.

- Az offshoring ma már nemcsak a feldolgozóipart érinti, hanem a szolgáltatások kereskedelmére is jelentős hatással van, ez a hatás a munkaerő egy másik, a képzettebb rétegét érinti.

A fentiek alapján az adott foglalkoztatáspolitikai kialakításakor tehát döntő (a munkaerő mobilitásánál fontosabb) kérdés, hogy az érintett nemzetgazdaságban a foglalkoztatottak mekkora része vesz részt olyan termékek és szolgáltatások előállításában, amelyek a nemzetközi kereskedelembe is bekerülnek. Ezt jól jelzi az adott ország GDP-arányos exportjának alakulása, hiszen ennek növekvő szintje mutatja, hogy az ország jövedelmének egyre növekvő része származik a külfölddel való kereskedeleméből. Kérdés persze, hogy a foglalkoztatás milyen viszonyban van a GDP-arányos export alakulásával. E két adat összevetése megmutatja, hogy egy adott időszakban a nemzetgazdaságban nőtt vagy csökkent a nemzetközi kereskedelembe ke-

rülő árukat és szolgáltatásokat előállító munkaerő nagysága.² A munkaerő-piac globalizálódása és a külföldi munkaerőpiaci kínálat aránya között tehát nincsen közvetlen összefüggés, hiszen a külföldi munkaerő sok esetben a nemzetközi kereskedelembe nem hozható termékek, szolgáltatások előállításában jelenik meg, s így ezzel jelentős mértékben nem járul hozzá az adott ország nemzetközi versenyképességének javulásához, sokkal inkább a nemzeti, regionális piacon való versenyre gyakorol élénkítő hatást. A gazdaság nyitottsága és annak foglalkoztatásra gyakorolt hatása jelentősen nagyobb lehet pl. azokban az országokban, ahol a feldolgozóipar aránya viszonylagosan nagy, illetve nagyobb lehet a mérhető hatás a kevésbé képzett munkaerőnél, hiszen a kevésbé képzett munkaerő által végzett munkát könnyebb kihelyezni a fejlődő országokba. Ennek ellenére a részletes kutatások azt mutatják, hogy a kereskedelmi nyitottság és a foglalkoztatási szint közötti összefüggés nagyon gyenge (1994 és 2004 között 24 OECD-országban a két tényező közötti korreláció -0,19 volt és gyakorlatilag nullára csökkent, ha a vizsgálatba a visegrádi országokat is bevonták. Uo. 27.).

A külkereskedelmi kapcsolatok fontosságának növekedése mellett a 20. – és most már a 21. – század gazdaságának egyik alapvető jellegzetessége a műszaki fejlődés felgyorsulása, gazdasági jelentőségének növekedése. A szerep módosulása jól érzékelhető abban, hogy hogyan változott meg a közgazdászok véleménye a technológia gazdasági növekedésben betöltött szerepéről. Korábban a technikai fejlődést olyan exogén tényezőnek tekintették, amelyet nem lehet befolyásolni és gyorsasága hosszú távon egyenletesnek tekinthető. Ebben lényeges változást az új, vagy endogén növekedési elméletek³ 1980-as évek második felére tehető megjelenése hozott. Ezekben a koncepciókban a műszaki fejlődést a növekedés változtatható és befolyásolható tényezőjének tekintik, s így a műszaki fejlődést alakító, befolyásoló humántőke és a gazdasági növekedés közötti kapcsolat miatt a korábbinál nagyobb figyelem fordul a munkaerő képzettsége és tudása irányába. (A fejlesztő állam technológiapolitikájáról lásd részletesebben Szalavetz Andrea e kötetben szereplő tanulmányát.)

² A témáról részletesebben lásd: Moldicz, 2007.

³ Az endogén növekedési elméletek modern képviselői között elsősorban Paul Romer, Robert Lucas, Robert Barro, Xavier Salai Martin és Uzawa említhetők. Kihelyezési pontként az a neoklasszikus feltételezés szolgál, amely szerint a megtakarítási rátának nincsen befolyása az egyensúlyi növekedési ütemre, csak a növekedés nagyságának abszolút értékére. Így a beruházási ráta magasabb szintjével csak rövid távon, azaz hosszú távon nem emelhető a növekedés üteme. A mégis meglévő jelentős gazdasági fejlettségbeli különbségek így alapvetően arra utalnak, hogy a technikai fejlődés külső tényezőként való felfogása nem tartható.

A műszaki fejlődés munkaerőpiacokra gyakorolt hatása sokrétű, ennek legfontosabb irányai a következőképpen összegezhetők:

- *A gazdaság szerkezetének átalakulása.* A műszaki fejlődés tette lehetővé az ipusztársadalmak szolgáltatásalapú gazdaságainak kialakulását, ami a gazdaságszerkezet változásával módosította a munkaerőpiaci kereslet összetételét is. A szerkezeti átalakulás nemcsak a képzésre hatott, hanem befolyásolta a munkavállalók érdekképviselésének lehetőségeit is, amelyek ebben a gazdasági szektorban jóval korlátozottabbak, mint a szekunder szektorban. Ezt a trendet jól jelzi a szakszervezeti lefedettségére vonatkozó mutató alakulása. (Lásd a 2. táblázatot. A mutató a szakszervezeti tagok összfoglalkoztatottakhoz képest mért arányát jelzi.)

A beindult gazdaságszerkezeti átalakulás másik vetülete a vállalati szegmens összetételének átalakulása. A műszaki fejlődés előrehaladása, valamint az ezzel párhuzamosan végbemenő liberalizáció jelentős mértékben beszűkítette a volt nagy nemzeti vállalatok mozgásterét, ezek jelentős része megszűnt, vagy szintén transznacionális vállalattá nőtte ki magát. Így felértékelődött az ún. kis- és középvállalkozások foglalkoztatási szerepe.

- *A termelékenység növekedése.* A munkaerő-termelékenység növekedése révén csökkent az élőmunka-igény. A technológiai feltételek egységesedése ellenére termelékenység terén továbbra is jelentős különbségek vannak az egyes országok között. Az USA-ban például az 1992-es sinthez képest gyakorlatilag megkétszereződött a munkaórákra jutó feldolgozóipari kibocsátás, miközben a vetélytársnak tekinthető Németországban csak 65%-os, az Egyesült Királyságban 45%-os, Franciaországban pedig 75%-os volt a növekedés. Az USA-éhoz hasonló mértékű, azt meghaladó növekedést csak Svédország (257%), illetve a Koreai Köztársaság (209%) volt képes produkálni.⁴ Ezzel a folyamattal egyidejűleg és ugyanebben az időszakban csaknem minden országban jellemző volt a ledolgozott órák számának csökkenése és a foglalkoztatottak számának mérséklődése, kivéve Spanyolországot és Kanadát. Az USA versenyelőnyét jól jelzi, hogy 1992 és 2006 között egységnyi munkaerőköltségek (ULC = *unit labor costs*) tekintetében is sikerült csökkenést elérni, s csak Svédország, Franciaország és Japán tudta ezt meghaladó ütemben mérsékelni az egységnyi munkaerőköltségeket.⁵

- *A munkavállalás jellegét is módosította a műszaki fejlődés felgyorsulása* (táv-munka, részidős munka előtérbe kerülése). Ez döntően a technológia adta változásokra vezethető vissza. Az Internet és egyéb telekommunikációs esz-

⁴ Utóbbiban azonban a kibocsátás abszolút mértéke jóval az USA-é alatt van.

⁵ Az adatok az amerikai Munkaerőpiaci Statisztikai Hivatal (Bureau of Labor Statistic) adatbázisából származnak.

2. táblázat. Szakszervezeti lefedettség aránya (1970–2000 között, %)

	1970	1980	1990	2000
Japán	35	31	25	22
Egyesült Királyság	45	51	39	31
Franciaország	22	18	10	10
Németország	21	35	31	25
USA	27	22	15	13
Magyarország	n. a.	n. a.	63	20
OECD átlag*	34	32	27	21

Megjegyzés: * súlyozott átlag

Forrás: OECD Employment Outlook, 2004, 145.

közök lehetővé teszik az elvégzendő munka „kitelepítését” a vállalaton kívülre, ami a munkaadó számára elsősorban költségelőnyökkel jár, a munkavállaló számára azonban ez nem csak előnyöket, hanem komoly veszélyeket is rejt magában (izoláció, társadalmi, szociális kapcsolatok leépülése, jogi szabályozás bizonytalansága, karrierlehetőségek csökkenése, magán- és munkaszféra elválasztásának nehézségei stb.). Némileg más a helyzet a részmunkaidős foglalkoztatással, hiszen a munkavállaló szempontjából ez inkább előnyös, a munkaadónak pedig nem megfelelő jogi szabályozás esetén inkább hátrányos, mivel így arányaiban több munkaadói járulék jár ugyanakkora bérnagyság kifizetésével. Mint a következő táblázat mutatja, alapvető különbség van a részmunkaidő arányának növekedésénél az európai és az egyesült államokbeli folyamatok között. Az USA-ban a 90-es második felétől kezdve ennek aránya folyamatosan csökkent, miközben az európai országok többségében ez a szint növekedett (lásd a 3. táblázatot). A kelet-európai országokban az ilyen típusú munkavégzés még nem számottevő; kérdés az is, hogy ennek növelése az első számú prioritások közé kell-e, hogy tartozzon, hiszen a foglalkoztatásban sikeres országok eredményei nem kizárólag erre a tényezőre vezethetők vissza.

A munkavállalás jellegének megváltozása természetesen nem csak az elvégzendő munka vállalaton kívüli elvégzését teszi lehetővé, hanem annak a nemzetgazdaságon kívül helyezését, offshoring-ját is. Egyes elemzések szerint pl. az USA-ban a munkahelyek 11%-át veszélyezteti az offshoring, ez a folyamat a magas bérszintű országokban érthető módon veszélyként, az alacsony bérszintű országokban pedig lehetőségként jelenik meg (Bardhan-Kroll, 2005, 6.).

3. táblázat. *A részidős foglalkoztatás aránya az összes foglalkoztatotthoz képest, %*

	1994	2003	2004	2005	2006	2003 és 2006 közötti változás %-ban
Szlovákia	2,7	2,3	2,8	2,6	2,5	9%
Magyarország	n.a.	3,2	3,3	3,2	2,7	-16%
Csehország	3,6	3,2	3,1	3,3	3,3	3%
Lengyelország	n.a.	11,5	12	11,7	10,8	-6%
USA	14,2	13,2	13,2	12,8	12,6	-5%
Franciaország	13,8	12,8	13,2	13,5	13,3	4%
OECD Európa	13,8	14,7	15,4	15,8	16	9%
OECD	15,1	15,8	16,1	16,3	16,1	2%
Németország	13,5	19,6	20,1	21,8	21,9	12%
Egyesült Királyság	22,4	23,7	24,0	23,5	23,4	-1%
Japán	21,4	26,0	25,5	25,8	24,5	-6%

Forrás: Saját összeállítás az OECD Employment Outlook 2007 adatai alapján

• *A munkaerő képzettsége is növekedett.* Elsősorban a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya nőtt (lásd a 4. táblázatot), ez azonban még nem elegendő a megfelelő munkaerő-piaci struktúra kialakulásához, hiszen vannak olyan országok, ahol a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya nem kiugró, az elmúlt időszakban mégis kedvező folyamatok mentek végbe, lásd pl. Írországot (Barro–Lee, 2000, 35.). Az egyértelmű trend ellenére vannak olyan folyamatok, amelyek árnyalják ezt a képet, így pl. a 25 EU-tagállamban 1997 és 2003 között bár nőtt a fehérgallérosok száma, a munkaerő-piaci kereslet csak a legmagasabb és legalacsonyabb képzettségű fehérgalléros munkavállalók iránt nőtt. (Ez a termelésben és az irodai munkában végzett munka automatizációjának növekedését jelenti. Artner, 2006, 71–72.).

A technológiai változások módosították a munkaerőpiac keresleti viszonyait. A technikai fejlődéshez általában nagy reményeket fűznek, ám a foglalkoztatás növelésének és a termelékenység fokozásának céljai, ha nem is mondanak egymásnak ellent, nem feltétlenül segítik egymást. A technológiai fejlődés munkaerőkereslet-csökkentő hatása a mezőgazdaság után a feldolgozóipart érintette. A műszaki haladás ma már nemcsak a fizikai munkát végzőket szorítja ki a termelésből, hanem egyre inkább azokat is, akik rutinszerű szellemi munkát végeznek.

4. táblázat. *A felsőfokú képzésben első diplomát szerzők aránya az összlakossághoz képest, %*

	1995	2000	2005
Ausztrália	n. a.	36	59
Cseh Köztársaság	13	14	25
Dánia	25	37	46
Finnország	20	41	n. a.
Németország	14	18	20
Görögország	14	15	25
Magyarország	n. a.	n. a.	36
Írország	n. a.	30	38
Olaszország	n. a.	19	41
Japán	25	29	36
Hollandia	29	35	42
Új-Zéland	33	50	51
Norvégia	26	37	41
Lengyelország	n. a.	34	45
Portugália	15	23	32
Szlovákia	15	n. a.	30
Spanyolország	24	30	33
Svédország	24	28	38
Svájc	9	12	27
Törökország	6	9	11
Egyesült Királyság	n. a.	37	39
USA	33	34	34
OECD-átlag	20	28	36
EU19 átlag	18	27	35

Forrás: OECD http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2825_495609_39251550_1_1_1_1,00.html

Munkaerő-piaci mechanizmusok az OECD-országokban

A keretfeltételek átalakulása

A második világháború után kialakuló, döntően keynesi elképzelésekre épülő gazdaságpolitikában a munkaerővel kapcsolatosan is jellemző volt a direkt beavatkozás. Ez megnyilvánult az állam közvetlen munkahelyteremtő szerepében, (lásd az állami vállalatok nagy arányát), valamint a munkavállaló vé-

dettségének, szociális ellátásának növekedésében. A makrogazdasági feltételrendszer átalakulásával azonban a 80-as és 90-es években egyre inkább háttérbe szorultak a jövedelmek elosztására, s így végeredményben a jövedelmi pozíciók módosítására, átrendezésére irányuló politikák (pl. bérpolitika), s előtérbe kerültek a közvetett módon befolyásoló politikák (pl. foglalkoztatáspolitikák). A bér- és jövedelempolitikát a háborús időkben az árak- és bérek közvetlen ellenőrzésével gyakorolták, majd a 2. világháború után az 50-es és 60-as években a nem kötelező jellegű bér- és árirányelvek, az ágazati tarifális megállapodások vették át ezek szerepét. A szociális paktumok szerepének módosulása mellett a 90-es években a foglalkoztatáspolitikák a munkaerő képzésére, átképzésére, képességeinek megnövelésére irányuló eszközei voltak jellemzők. Ennek ellenére a 90-es években számos tarifális megállapodás született, hatásuk azonban csökkent, hiszen a gazdasági szerkezet változásával, a posztindusztriális gazdaságok kialakulásával párhuzamosan megnőtt a szolgáltatások területén és a kisvállalkozásoknál alkalmazott munkaerő nagysága, s így a szakszervezetek által le nem fedett munkahelyek száma. Ennek következtében ezek a megállapodások a teljes munkaerő egyre kisebb szeletét érintik.

Az állam munkaerőpiacot befolyásoló eszközei is jelentősen átalakultak. Bár a közvetlen állami tulajdonlás mértéke erőteljesen csökkent a 90-es években, az tovább nőtt az állam szerepe a gazdaság irányításában és fejlesztésében. A gazdaságba való közvetett és közvetlen beavatkozáskor az államnak négy alapvető feladatát szokták megkülönböztetni: a hatékonyság növelése a jogi keretek megteremtésével; a jövedelemelosztás javítása; a makrogazdasági stabilizáció; és nemzetközi gazdaságpolitika folytatása. E feladatokat azonban ma már az államoknak gazdasági szerepük és a külső gazdasági feltételrendszer radikális megváltozása miatt a korábbiaktól nagymértékben eltérő feltételek mellett kell ellátniuk. (Részletesebben lásd Vigvári Gábor e kötetben szereplő tanulmányát.)

A foglalkoztatáspolitikák átalakulása az 1990-es évek elejétől gyorsult fel az OECD-országokban, ugyanakkor a reagálási kényszer elsősorban azokban az országokban jelentkezett erősebben, ahol a szabályozási környezet miatt a munkaerőpiacok rugalmassága alacsony volt. Az alkalmazkodási kényszert kiváltó tényező mindegyike egyértelműen a munkaerő rugalmasságát, flexibilitását állította előtérbe, ilyen pl. a műszaki fejlődés felgyorsulása, a gazdasági szerkezet átalakulása, a nemzetközi kereskedelem, a külföldi közvetlen tőkebefektetések szerepének növekedése. A globalizáció térnyerése – a pénzpiacok integrálódása, az információáramlás felgyorsulása, a termelés, a kereskedelem nemzetközivé válása, a műszaki fejlődés intenzitásának erősödése – érthető módon hatást gyakorol a munkaerőpiacokra is. A változás legfőbb hatása, hogy az állam munkaerőpiaci beavatkozási eszközeinek át-

Az állam gazdaságpolitikai mozgásterének megváltozása

Az átalakulási kényszerre általában rugalmasabban reagáltak az Európán kívüli fejlett országok (a nem európai OECD-országok), ami csak lassabban sikerült az Európai Unió tagországainak. A kép azonban nem egységes, hiszen Európán belül is voltak sikeresebb és kevésbé sikeres országok, jól kivehetőek pl. a kontinentális, szociális piacgazdaságú országok – pl. Németország, vagy Franciaország – átalakulási nehézségei, miközben az angolszász országok – Nagy-Britannia, Írország – vagy éppen a skandináv országok eredményesebbek voltak. A klasszikus állami gazdaságpolitikai feladatok egy részét az Európai Unióban a Közösség vette át, s ennek hatásaként a gazdaságpolitikai feltételrendszer megváltozása egységesen alakult az Európai Unió tagországai számára:

(1) A hatékonyság növelése jogi keretek megteremtésével. A gazdasági hatékonyságot növelő jogi szabályozás dokumentumainak egy jelentős része az Európai Unióban nem tagállami keretek között jön létre (lásd pl. a közös versenypolitika, agrárpolitika, regionális politika szabályozását).

(2) A jövedelemelosztás javítása. A jövedelem-újraelosztás egyik sajátos formája valósul meg az Európai Unión belül jövedelemtranszferek formájában a kevésbé fejlett országok, régiók irányába. Ennek jelentőségét természetesen csökkenti a jövedelemelosztásnak az Európai Unió GDP-jéhez viszonyított alacsony szintje. (Ebben az összefüggésben elsősorban az agrárpolitika és regionális politika emelhető ki.)

(3) A makrogazdasági stabilizáció. A makrogazdasági stabilizációt biztosító monetáris politika döntéseit az Európai Központi Bankban hozzák meg, a költségvetési politikák korlátait a *Stabilitási és Növekedési Paktum* szabja meg, illetve léteznek olyan gazdaságpolitikai területek, melyeket továbbra is az egyes tagállamok kezelnek (pl. foglalkoztatáspolitikai, struktúrapolitika).

(4) Nemzetközi gazdaságpolitika. A nemzetközi gazdaságpolitika fontos elemei kerültek át közös kezelésbe, pl. a kereskedelmi kérdésekkel foglalkozó WTO-ban az Európai Bizottság képviseli a tagállamok érdekeit, az egyes tagállamok nem köthetnek önálló kereskedelempolitikai megállapodásokat harmadik országokkal stb.

alakulásával a korábbi közvetlen beavatkozás helyett ma már inkább a közvetett beavatkozás elemei hangsúlyosak. Ezért az utólagos reagálás (passzív munkaerőpiaci intézkedések) helyett inkább a munkaerőpiac rugalmasságának erősítését célzó, proaktív intézkedések (aktív munkaerőpiaci intézkedések) a jellemzőek.

Sikeres foglalkoztatáspolitikák Európában

A fejlesztő állam koncepciójában az államot nem a munkaerőpiac megkerülendő, felesleges szereplőjének tekintik, hanem éppen a hosszú távú fejlesztési prioritások hordozójaként gondolnak rá. E gazdaságpolitikai szempontokat az állam transzparensszen jelenítheti meg attól függően, hogy milyen szerepet szán a béralku intézményének. A fejlesztő állam inkább az adott bérszint mellett megvalósuló munkaerő kínálat növelésére helyezi a hangsúlyt, míg a liberális megközelítés az adott munkaerő kínálat mellett megvalósuló relatív bérszint csökkentésére. Ugyanakkor a szakirodalomban jelentős különbségeket találunk a tekintetben, hogy egyes szerzők hogyan ítélik meg a munkaerő-piaci intézményeket és azok munkaerőpiacra gyakorolt hatását. Ezek az eltérő felfogások jól jelzik a fejlesztő állam munkaerő-piaci tevékenységével kapcsolatban felmerülő dilemmákat. Az egyik hagyományos megközelítés szerint a kormányok a különböző külső sokkok idején a munkaerő-piaci intézményeket, szabályzókat döntően a munkaerő védelmére használják. (Blanchard, 2005, 18–25.) Egy másik megközelítés szerint a munkaerő-piaci intézmények, intézkedések foglalkoztatás növekedését gátló, munkanélküliséget növelő hatását szokták kiemelni, különösen a túlságosan bőkezű vagy hosszan tartó munkanélküliségi juttatásokat, a munka erőteljes megadóztatását, a munkaerő foglalkoztatásával összekapcsolódó erős jogi védelmet (*employment protection legislation*, EPL) szokás idesorolni, ugyanakkor még ebben az esetben sem az állam beavatkozásának feleslegessége, hanem annak inadekvát jellege van a középpontban. Hasonló szemléletet képvisel Nickell, Nunziata és Ochel is, akik szerint 1960 és 1990 között az európai országokban a munkanélküliség emelkedésének legalább feléért a helytelen munkaerő-piaci intézkedések tehetők felelőssé; ezen belül a munkanélküliségi juttatások 39%-ban, a munka megadóztatása 26%-ban, a szakszervezetek 19%-ban, az EPL pedig 16%-ban (Nickell-Nunziata-Ochel, 2005: 21). Szintén a helytelen beavatkozás jelentőségét emeli ki Bassanini és Duval, akik a magas strukturális munkanélküliségre, a bőkezű juttatásokra és a termékpiacok túlzottan erős szabályozására helyezik a hangsúlyt (Bassanini-Duval, 2006: 5).

Az állam fejlesztő és szabályozó szerepével kapcsolatos eltérő vélemények jól tükröződtek az egymástól különböző politikákban, és ez a személetbeli különbség megjelent azok eredményességében is. Így Európában az 1970-es és 1980-as évek kínálati sokkok miatt számos európai országban a válság múltával is magas maradt a munkanélküliség, miközben más európai országokban a munkanélküliségi ráták gyorsan csökkentek és ezzel együtt a foglalkoztatási rátákat is sikerült növelni. Utóbbira példa Dánia, Írország, Hollandia vagy az Egyesült Királyság. Ezekben az országokban az átalakulás a következő három területen jelentkezett:

a) A *szakszervezetek* viselkedése sok esetben segítette a bérmoderációt, így pl. Hollandiában az 1982-es wassenari egyezmény alapján, Írországból 1987-ben a tárgyalófelek megállapodásai alapján sikerült az alacsonyabb nominális bérnövekedés kedvezőtlen hatásait adócsökkentéssel mérsékelni. Az Egyesült Királyságban a gazdaságpolitika alapvető célja ugyan a szakszervezetek mozgásterének leszűkítése, s így hatásuk mérséklése volt, de itt is megjelent a munkára kivetett adó csökkentésének célja. Dániában először a brit-hez hasonló utat próbáltak bejárni, de a tiltakozások nyomán inkább a bértárgyalások rendszerének decentralizálása bizonyult megfelelő megoldásnak.

b) A 80-as és 90-es években az átalakítás egyik meghatározó eleme volt a négy országban, hogy mindegyikben – Dániában ugyan mérsékelten – csökkentek a *munkára kivetett adók*, ami természetesen magasabb bérszintet is jelentett; ezt azért is érdemes hangsúlyozni, mert ebben az időszakban nem ez volt az általános az európai országokban. Az adócsökkentés – Dánia kivételével mindenütt – együtt járt a kormányzati kiadások csökkentésével, ami itt elsősorban a kiadáscsökkentésre építő konszolidációs folyamatot jelentett.

c) A sikeresnek tekinthető európai országoknál szintén közös elem, hogy a *munkavállaló jogi védelme (EPL)* és a *termékpiacon szabályozottsága (product market regulation – PMR)* alacsony, ami nagyfokú rugalmasság kialakulását segítette elő (Annett, 2007, 4–25.).

A következőkben a sikeres foglalkoztatáspolitikák fent említett három tényezőjét vizsgáljuk meg részletesen.

A szakszervezetek, tarifális megállapodások szerepe

A 80-as, 90-es években csökkent a szakszervezetek munkaerő-piaci érdekérvényesítő szerepe. Ez alapvetően két okra vezethető vissza: (1) Sok esetben a szakszervezetek mozgásterét csökkentő jogi szabályozást vezettek be és alkalmaztak az egyes kormányok. Ez azonban nem minden országra érvényes, mert míg a legtöbb OECD-országban az 50-es és 60-as években jogi keretek stabilitása volt jellemző, voltak olyan országok (pl. az Egyesült Királyság, Új-Zéland), amelyekben a 80-as évektől kezdődően a jogi szabályozók változtatásával egyre kedvezőtlenebb helyzetbe kerültek a szakszervezetek. (2) A szakszervezetek szerepének csökkenésében a döntő tényező a gazdasági szerkezet átalakulása, a szolgáltatások előtérbe és a feldolgozóipar háttérbe kerülése volt. E folyamatot jól jelzi, hogy a szakszervezeti lefedettséget jelző mutató az OECD-országok átlagában jelentős mértékben csökkent, és hogy a kollektív bértárgyalások által érintett dolgozók aránya kisebb lett a 90-es években.

A béralkufolyamatok decentralizáltságát (vagy éppen centralizáltságát) jelző mutatók nem módosultak jelentősen a 70-es évek eleje óta, jelentős változás csak az Egyesült Királyságban következett be, ahol a bértárgyalások centralizáltsága csökkent. (Centralizáltak azokat az országokat nevezzük, ahol bértárgyalások döntően ágazati szinten folynak, decentralizáltak pedig azokat, ahol inkább vállalati vagy makrogazdasági szinten.) Kérdés, hogy a bértárgyalások (de)centralizáltsága kihat-e a makrogazdasági és munkaerőpiaci mutatók alakulására (lásd az 5. táblázatot).

Az OECD adatsora azt mutatja meg, hogy a fontosabb makrogazdasági mutatók hogyan alakultak az egyes országokban attól függően, hogy centralizált vagy decentralizált bértárgyalások voltak-e a jellemzők. Ezek szerint az erősen centralizált bértárgyalások hatékonyak és célszerűek voltak a 70-es és 80-as években, ugyanakkor a 90-es évektől kezdődően hátrányossá váltak. A hátrány egyértelműen jelentkezik a foglalkoztatási ráták, munkanélküliségi ráták alakulásában, illetve a reálbérek valamint az infláció növekedésében (OECD, 2004, 151.). Ennek oka, hogy a 90-es években egy olyan gazdaságszerkezeti változás zajlott le, amely a gazdaság minden szegmensében liberálisabb gazdaságpolitikát, így a munkaerőpiacon is flexibilisebb munkaerőpiacokat követel meg. A világpiaci hatásokat kisebb áttételekkel megjelenítő gazdaságokban a vállalkozók gyorsabban kénytelenek reagálni, aminek terheit sok esetben a munkavállalók jobban megérzik, míg a munkavállalókat erősebben védő gazdaságokban a változások kényszerítő ereje – legalábbis egy bizonyos határig – kisebb. Így a 90-es évek változásai a korábbinál előnyösebb helyzetben találták azokat az országokat, ahol a munkaerőpiacok az alacsonyabb szabályozottsági szint miatt korábban is rugalmasabbak voltak, és ahol a gazdaság szerkezete is gyorsabban átalakult a változó körülmények hatására, mivel a gazdaságpolitika beavatkozásai inkább csak normatív jellegűek voltak. Ez nem nem-beavatkozás jelent, hanem a beavatkozás módjának átalakulását, azaz nem a szociális szempontok negligálását, hanem a gazdasági és szociális aspektusok határozott elválasztását.

A szociális paktumok makrogazdasági folyamatokra gyakorolt pozitív hatását az európai példák empirikus vizsgálata szintén megerősítik (Acocella–Bartolomeo–Tirelli, 2007, 13–14.). A szakszervezetek és kormányzatok közötti együttműködés nagyban javíthatja a gazdaság teljesítményét, és a tárgyaló felek egyúttal hatékonyabban érvényesíthetik szempontjaikat. Ennek a következő okai lehetnek:

- A szakszervezetek tradicionális célkitűzéseik mellett (reálbér-alakulás, foglalkoztatás szintjének befolyásolása) érdekeltek lehetnek abban is, hogy a közkiadások szintje azaz a bérvisszafogás által teremtett foglalkoztatás ho-

5. táblázat. *A bértárgyalások centralizáltsága és makrogazdasági mutatók (1970 és 2002 között)*

	1970–1979				1980–1989				1990–2002			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Magas CC*	4,2	63,3	12,2	4,3	6,0	67,9	7,2	1,3	7,4	66,7	3,9	2,3
Közepes CC*	2,0	65,7	8,5	4,2	6,5	62,1	4,9	1,7	7,1	64,6	1,5	1,2
Alacsony CC*	5,7	62,8	9,6	2,5	7,9	66,6	5,1	1,3	7,2	68,4	3,9	1,6

1: Munkanélküliségi ráta, %; 2: Foglalkoztatási ráta, %; 3: Infláció, %; 4: reálbér-növekedés, %.

*a CC (centralisation/co-ordination) a bértárgyalások centralizáltságának fokát jelzi.

Forrás: OECD, 2004: 145.

gyan változik, s így a bevétel-növekedés megfelelő allokáció mellett viszonylag hamar kedvezően hathat a foglalkoztatottak (jövedelmi) pozíciójára.

- A másik ok az, hogy a szakszervezetek belátták: a változó globalizációs feltételek mellett a korábbi institutionális megállapodások rendszere (a korporativizmus) nem képes tovább internalizálni a negatív külső (makrogazdasági) körülményeket.

- A harmadik ok, hogy a nemzetközi verseny növekedésével a gazdaságpolitika érdekelt a gazdaság versenyképességének fenntartásában, ami egyrészt a bevételek csökkentésében, kisebb adóterhelés kialakításában jelenik meg; másrészt a foglalkoztatottak számára elérhető közösségi források növelése/szinten tartása is szükségesnek bizonyulhat.

- Továbbá ma már olyan külső megállapodások is befolyást gyakorolnak a bértárgyalásokra, mint a *Stabilitási és Növekedési Paktum* vagy a maastrichti kritériumok. A korábbi és jelenlegi vitákban, amelyek a Stabilitási és Növekedési Paktumról szólnak, sokszor figyelmen kívül hagyják annak munkaerő-piacra gyakorolt hatását. Éppen ezért bármelyik, olyan típusú stratégia, amelynek révén egyoldalúan akarják visszafogni a kiadásokat, azaz nincsenek tekintettel a fiskális politika és a munkaerőpiac közötti kapcsolódási mechanizmusokra, legnagyobb valószínűséggel kudarcra van ítélve. A szakszervezeteket ezért célszerű európai kontextusban is a makrogazdasági teljesítmény növelését elősegítő szereplőknek tekinteni. Sokan a fiskális visszafogás eszközében olyan katalizátort látnak, amellyel meg lehet tisztítani az európai munkaerőpiacokat, és csökkenteni lehet a szakszervezetek erejét. Tény, hogy a munkaerőpiac teljes liberalizációja a Stabilitási és Növekedési Paktumot megfelelően egészítené ki, miközben ennek politikai kockázatai nyilvánvalóak, sőt annak is meglenne a veszélye, ha a liberalizációt

részben az eredeti célokkal ellentétes hatású, európai szintű korporatív megállapodások dominálnák.⁶

A globalizáció felgyorsulásával egyre inkább a decentralizált bértárgyalások bizonyulnak hatékony eszköznek a makrogazdasági és munkaerő-piaci folyamatok szempontjából, a fejlesztő állam koncepciójába azonban ennek is inkább csak egy típusa illeszkedik, mégpedig az a dekoncentrált bértárgyalás, amelyet nemzet- vagy makrogazdasági szinten folytatnak. Ez arra vezethető vissza, hogy az ilyen jellegű tárgyalások képesek a piac szereplői, a munkaadók és a munkavállalók számára előre jelezni azt a makrogazdasági környezetet, amelyben az állam a munkaerőpiacot érintő, hosszú távú gazdaságfejlesztési prioritásokat és a tervezett társadalmi kohéziót erősítő lépéseket érvényesíteni fogja, és ezáltal stabil, jól kiszámítható makrogazdasági feltételeket teremtenek.

A munkavállalók jogi védelme és a termékpiacok szabályozottsága

Az 1990-es évek második felében is folytatódott a munkaerőpiac szabályozásának átalakulása, ami sokszor ellentétes trendeket jelentett az egyes országokban. Gyengébb lett a munkavállalók jogi védelme pl. a foglalkoztatási szempontból sikeres Hollandiában, Spanyolországban, Finnországban és Ausztriában, miközben Belgiumban, Németországban és Franciaországban erősebbé vált, utóbbiakra viszont kedvezőtlen foglalkoztatási mutatók a jellemzők. Az OECD-országok többségében érvényesülő trend a határozott idejű foglalkoztatásra vonatkozó szabályozás liberalizálása volt, azaz a határozott idejű foglalkoztatottak védelmének gyengülése. A kollektív elbocsátás jogi szabályozásában az országok túlnyomó többségében nem történt változás, azaz Németország, Törökország és Szlovákia kivételével nem lett sem erősebb, sem gyengébb a munkavállaló védelme. (Lásd a 6. táblázatot.)

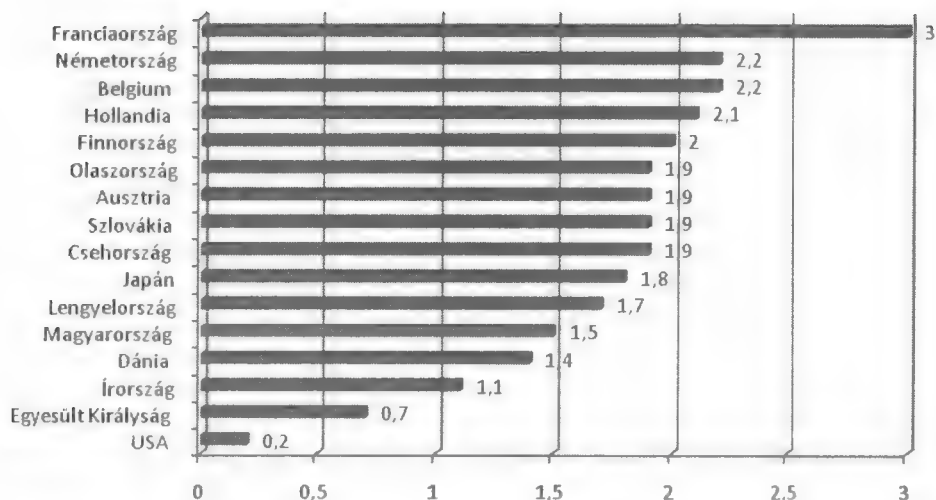
Az OECD-országok között továbbra is jelentős különbségek vannak a munkavállalók jogi védelmének erőssége között. Az OECD által készített, több szempontot is figyelembe vevő kutatás eredményeként elkészített pontozás (lásd az 1. ábrát) törésvonalat mutat az angolszász liberális gazdasági

⁶ A *Calmfors–Drifill-görbe* azt mondja ki, hogy az erősen centralizált (makrogazdasági szintű bértárgyalások) vagy az erősen decentralizált bértárgyalások (vállalati szintű bértárgyalások) kedvezőbb hatással vannak a makrogazdasági teljesítményekre, mint az olyanok, ahol a tárgyalások ágazati szinten folynak (Koltay, 2000, 88.). Ezt figyelembe véve elméletileg jelentősen felértékelődhet az EU szerepe.

6. táblázat. *A munkavállalók jogi védelmének változása (1998–2003)*

Azok az országok, ahol a jogi védelem 1998 és 2003 között	Munkavállaló védelmére vonatkozó szabályozás	Határozott idejű foglalkoztatás jogi védelme	Kollektív elbocsátásokra vonatkozó szabályozás
erősebb lett;	<i>Ausztrália, Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Németország</i>	<i>Franciaország, Írország, Törökország</i>	<i>Németország, Törökország</i>
nem változott;	<i>Dánia, Írország, Kanada, Olaszország, Norvégia, Svájc, USA</i>	<i>Ausztrália, Ausztria, Finnország, Kanada, Svájc, USA</i>	<i>Ausztrália, Ausztria, Belgium, Csehország, Dél-Korea, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Japán, Kanada, Lengyelország, Magyarország, Mexikó, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Svájc, USA, Új-Zéland</i>
gyengébb lett.	<i>Ausztria, Finnország, Görögország, Hollandia, Portugália, Spanyolország,</i>	<i>Belgium, Dánia, Németország, Görögország, Japán, Hollandia, Norvégia, Olaszország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország, Svédország</i>	<i>Szlovákia</i>

Forrás: Saját összeállítás *OECD Employment Outlook*, 2007 adatbázisa alapján
http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_33927_36936230_1_1_1_1,00.html



Megjegyzés: a pontszámok egy 0-tól 4-ig terjedő skálán adhatók, ahol a 0 munkavállaló leggyengébb jogi védelmét jelenti.

Forrás: OECD Employment Outlook 2007

http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_33927_36936230_1_1_1_1,00.html

1. ábra. Munkavállalók jogi védelme (2005)

modell országai és az európai szociális piacgazdaság számos elemét felmutató nemzetgazdaságok között, ami ugyanakkor nincs közvetlen összefüggésben az állami beavatkozás mértékével, hiszen pl. Dániában a munkavállaló jogi védelme viszonylagosan gyenge, míg az állam gazdaságba való beavatkozásának mértéke (pl. a GDP-arányos adóterhelés alapján) a kiugróan magasak közé tartozik.

Az állam beavatkozásának nagysága nem magyarázza az országcsoportok közötti eltéréseket. Az ok – mint láttuk – egyrészt a munkavállaló jogi védelmének erősségében keresendő, másrészt a beavatkozások eltérő jellegében lelhető fel. A skandináv modell és az angolszász liberális modell országokban az aktív munkaerő-piaci intézkedések aránya nagyobb az átlagnál. A kedvező szabályozás és a külső környezet miatt mind a skandináv modell, mind pedig az angolszász liberális modell országokban – függetlenül attól, hogy GDP-arányosan többet vagy kevesebbet költenek munkaerő-piaci intézkedésekre – magas a foglalkoztatási ráta, miközben a szociális piacgazdasággal bíró országokban ennek aránya kisebb az átlagosnál.

Az elmúlt időszakban az Európai Bizottság (Európai Bizottság, 2007a) is egyre nagyobb hangsúlyt fektet a munkahelyek ún. „rugalmas biztonságára”

(*flexicurity*), ami azt jelenti, hogy a változásokra gyorsan reagáló munkaerő-piacon egyúttal a munkavállaló kielégítő jövedelmi és szociális helyzetét is biztosítani kell. Ennek a következő pilléreit érdemes megkülönböztetni:

- *Rugalmas szabályozási keretek* kialakítása, ami egyrészt megfelelő mozgásteret biztosít a szegmentált munkaerőpiac egymástól jelentősen eltérő igényeinek kielégítéséhez, másrészt pedig hozzájárul a feketemunka csökkentéséhez is. E két cél szolgál a bérek emelésének termelékenységhez való kötése is. Ez különösen azoknak az országoknak fontos, amelyekben jelentős különbség van a határozott és határozatlan időre alkalmazottak helyzete között, hiszen ebben az esetben a határozott idejű foglalkoztatás a munkavállaló számára sokszor csapdahelyzetet hoz létre. Itt a szabályozás kulcseleme – a Bizottság szerint – az egymás után azonos munkaadóval való szerződéskötés megnehezítése.

- *Aktíváló munkaerő-piaci intézkedések*, melyek célja a gyors változásokkal, időleges munkanélküliséggel, munkahelyváltozással kapcsolatos problémák megoldása. Ez ott lényeges, ahol a foglalkoztatottak igen jelentős része nagyvállalatoknál dolgozik; itt a megoldás a munkavállaló aktív támogatása a munkahelykeresés ideje alatt.

- Olyan rendszerek kialakítása, amelyek a munkavállaló alkalmazkodási, képzési, továbbképzési igényeit megfelelően ki tudják elégíteni, és a *munkavállalót versenyképessé*, „foglalkoztathatóvá” teszik. Ez azokban az országokban bír jelentőséggel, ahol a munkavállalók között nagyok a kvalifikációs különbségek, és az új munkahely megtalálása nem a kereslet hiánya miatt, hanem a nem megfelelő képzettség következtében hiúsul meg.

- A *szociális biztonság* modern rendszerei, amelyekben a jövedelem biztosítása összhangba hozható a munkaerő-piaci mobilitás növelésének szükségességével. Ez azokban az országokban igen lényeges, ahol az elmúlt időszakban jelentős gazdaságszerkezeti átalakulások következtek be, ilyen országokban jellemzően nagyobb az idő előtt nyugdíjba menők aránya és száma (példaként említhető a kelet-közép-európai országok többsége).

Ezt a képet jól kiegészítik a termékpiacok regulációjára⁷ vonatkozó felmérések, amelyekből egyértelműen az derül ki, hogy a legkevésbé szabályozott termékpiacokkal rendelkező országok között gyakorlatilag csak olyano-

⁷ Az OECD által összeállított pontozás tartalmazza és értékeli az állami ellenőrzés szerepét, a vállalkozás, a kereskedelem és a befektetések útjában álló akadályok nagyságát és így alakít ki egy összegző pontszámot, amely alapján fel lehet mérni, hogy ezekben az országokban mennyire szabályozottak a termékpiacok, és hogy ez hogyan változott meg az idő során.

A „rugalmas biztonság” gyakorlati példái EU-tagállamokban

E pillérek megvalósítása érdekében számos intézkedésre van szükség, amire példát leginkább Ausztriában, Hollandiában, Dániában, Spanyolországban és Írországban találunk az Európai Unión belül. (Európai Bizottság, 2007a):

Ausztriában a relatíve magas munkaerő-piaci rugalmasságot kombinálják a szociális juttatások átlagos színvonalával, amelyet hatékony aktiváló munkaerő-piaci intézkedések és a *szociális partnerség* intézményében való bizalom egészít ki. Az osztrák gazdaságban viszonylag gyenge a munkavállaló biztonsága, mivel az elbocsátás (legalábbis a versenyszférában) a munkaadó számára sem jelentős költséget, sem bonyolult jogi procedúrát nem jelent, így az osztrák munkaerőpiacon viszonylag alacsony a határozott idejű szerződések aránya. 2003-ban éppen ezért volt jelentős lépés, hogy oly módon alakították át a végkielégítések rendszerét, hogy a munkavállaló minden hónapban elkülönített számlára való havi befizetéssel biztosítja az elbocsátáshoz szükséges végkielégítési összeget. Ennek hatására a munkaadók könnyebben nyúlnak az elbocsátás eszközéhez, ami javítja a mobilitást, míg a másik oldalon a munkavállaló ehhez az összeghez akkor is hozzájut, ha saját maga szünteti meg munkaviszonyát.

A dán foglalkoztatáspolitikája alapjának az ún. „arany háromszöget” szokták nevezni, melynek elemeit a flexibilis szerződési viszonyok (gyenge felmondás-védelem), a jelentős szociális juttatások és az átfogó, aktiváló munkaerő-piaci intézkedések adják. Ennek eredménye a magas foglalkoztatási arány, a fiatal, illetve tartósan munkanélküliek viszonylag alacsony mértéke, a nagyon erőteljes munkahelyi mobilitás, és a képzésben-továbbképzésben részt vevők magas aránya.

Spanyolországban jelenleg is nagyon magas a határozott idejű munkaszerződések aránya, amelynek csökkentését egy 2006 májusában létrehozott átfogó szerződéssel próbálták elérni. A megállapodás alapján azok a munkavállalók, akik korábban aláírtak egy munkaadóval két vagy három határozott idejű munkaszerződést, amiből már több mint 24 hónapot letöltöttek, automatikusan nem határozott idejű szerződést kapnak, a kötelező végkielégítés összegét pedig az évenkénti 42 munkanapnyiról 33-ra csökkentették.

Írországban az aktiváló munkaerőpiaci intézkedések aránya igen magas (GDP-arányosan 0,75%; az EU-átlag 0,5%), illetve továbbra is nagy hangsúlyt fektetnek a munkaerő továbbképzését segítő intézkedésekre.

Hollandiát sokszor hozzák fel példaként a munkaerő-piaci flexibilitást hatékonyan növelő szakpolitikákra. Az 1982-ben Wassenaarban a munkaadók, a munkavállalók és a kormány között létrejött szerződés akkor a részidős munkavégzés és a munkaerőbérlet jogi feltételeit alakította át és tette a munkavállalók és a munkaadók számára egyaránt elfogadottá.

E példák jól jelzik, hogy az európai országok jelentős részében egyértelműen a rugalmasabb munkaerőpiacok kialakítása irányába mozdult el a szabályozási környezet, ugyanakkor ez nem egyenlő az amerikai modellre való áttéréssel, hiszen Európában továbbra is jelentős szempont a munkavállaló szociális biztonságának megteremtése. A korábbi helyzettel szemben az intézkedésekben egyre határozottabb a gazdasági és szociális szempontok egymástól való elválasztásának igénye.

kat találunk, amelyek kedvező foglalkoztatási mutatókkal rendelkeznek. Így pl. Ausztrália, az Egyesült Királyság, az USA, Dánia, Svédország, Új-Zéland és Kanada szerepelnek itt. A munkaerőre vonatkozó szabályozás liberalizálása a termékpiacok szabályozottságának csökkentésével egyidejűleg nagymértékben hozzájárulhat egy rugalmas munkaerőpiac kialakításához, amelyen célszerű olyan közép- és hosszú távú (bérek alakulását is érintő) megállapodásokat kialakítani, amelyek a nominális bérek szinten tartását vagy lassú növekedését úgy érik el, hogy közben a reálbérek is nőni tudjanak. Ez pedig kedvező makrogazdasági környezet (mérsékelt és kiszámítható inflációval) kialakításával és a munka megadóztatásának csökkentésével valósítható meg.

A munka megadóztatása

A foglalkoztatás területén sikereket elérő európai országok döntő többségében megfigyelhető, hogy az elmúlt időszakban (1995–2005) a munkára kivetett adók aránya az összadóhoz képest is és némileg GDP-arányosan is mérséklődött. Hollandia, Finnország, Írország, Dánia, Spanyolország, a közép- és a kelet-európai országok közül pedig Lengyelország illetve Észtország, Litvánia azok az országok, ahol a munkára kivetett adó arányát, nagyságát jelentős mértékben sikerült csökkenteni.

Görögországban és Olaszországban nőtt az élők munkára kivetett adó szintje és aránya, ami csak Olaszországban párosult a foglalkoztatási helyzet viszonylag kedvezőtlen állapotával, ami ugyanakkor ezekben az országokban azért nem okozott problémát, mert az élők munkára kivetett adó nagysága – különösen Görögországban – az EU átlaga alatt van.

A trendek alakulásának fontos indikátora lehet az ún. *adóék*⁸ változása is. Az utóbbi évek folyamatai azonban nem adnak teljesen világos képet arról,

⁸ Adóék (*tax wedge*): személyi jövedelemadó, illetve munkaadói és munkáltatói járulékok aránya a teljes munkaköltség százalékában.

7. táblázat. *Munkára kivetett adók*

Ország	Munkára kivetett adók az összes adóhoz képest		Munkára kivetett adók GDP-arányosan	
	1995–2005 (átlag)	Változás 1995 és 2005 között	1995–2005 (átlag)	Változás 1995 és 2005 között
Dánia	53,8	-6,6	26,4	-2,5
Észtország	54,5	-5,9	18,1	-5,7
Írország	36,9	-6,8	11,5	-3,0
Görögország	38,0	4,7	13,4	2,3
Spanyolország	47,5	-4,9	16,0	-0,3
Olaszország	48,0	5,1	19,9	2,3
Ciprus	35,1	-6,8	10,4	1,0
Litvánia	50,7	-3,6	15,4	-3,0
Hollandia	49,4	-7,7	19,3	-4,0
Ausztria	55,5	-1,7	23,9	-0,3
Lengyelország	44,9	-5,2	15,7	-3,1
Szlovákia	42,9	1,2	14,3	-4,0
Finnország	53,3	-4,0	24,2	-2,8
EU27 (súlyozott átlag)	50,9	-2,8	20,4	-1,1
EU27 (számtani átlag)	47,7	-2,7	18,2	-1,2

Megjegyzés: az összes uniós országot tartalmazó táblázat a II. mellékletben található.

Forrás: Európai Bizottság, *Taxation trends in the European Union*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-07-001/EN/KS-DU-07-001-EN.PDF

hogy az adók csökkenése vagy éppen növekvése jellemző-e az OECD-országokban, hiszen pl. 2005 és 2006 között nyolc OECD-országban csökkent, kilencben nőtt az adók, a többi országban pedig gyakorlatilag nem változott ez az arány. A változások – legyen szó akár növekedésről, akár csökkenésről – döntően a személyi jövedelemadóztatásban bekövetkezett módosításoknak köszönhetőek. Nem állítható, hogy azokban az országokban, amelyeket korábban foglalkoztatásban elért eredményeik miatt vizsgáltunk, az adók átlagon aluli lenne, és ez lenne a foglalkoztatási problémák megoldásának kulcsa. Ennek ellenére, ha az adókat részleteiben vizsgáljuk, a következőket állapíthatjuk meg:

8. táblázat. *Bérek adóztatása (2007)*

Ország	Adóék	Jövedelem- adó a teljes munka- költség %-ában	Járulékok a teljes munkaköltség %-ában		Teljes munka- költség (PPP, USD)
			<i>Munkavállaló által fizetett</i>	<i>Munkáltató által fizetett</i>	
Hollandia	44,0%	12,1%	18,6%	13,3%	51 828
Dánia	41,3%	30,2%	10,6%	0,6% (!)	41 252
Egyesült Királyság	34,1%	16,0%	8,4%	9,7%	56 612
Írország	22,3%	7,9%	4,7%	9,7%	34 379

Forrás: Saját összeállítás az OECD *Taxing Wages 2006/2007: 2007 Edition* c. kiadványa alapján

- az Egyesült Királyságban és Írországban az adóék az átlagosnál alacsonyabb, ez fontos eleme a foglalkoztatás-bővítésre koncentrálnó gazdaságpolitikának;

- bár Dániában és Hollandiában az adóék meghaladja az OECD-átlagot, ezekben az országokban – különösen Dániában – rendkívül alacsony a munkáltató által fizetett járulékok teljes munkaköltséghez mért aránya (lásd a 8. táblázatot).

Foglalkoztatáspolitikai „best practise” az OECD-országokban

Az elmúlt években a felgyorsuló globalizáció, a fogyasztási és termelési minták átalakulása, a meghatározó fejlődő országok sikerei (Kína, India stb.), a nyersanyagok és a tőke iránti dinamikus keresletnövekedés, valamint a világ munkaerőpiacának a kereskedelmen és az külföldi közvetlen tőkebefektetéseken keresztül történő expanzív kibővülése még a legfejlettebb országokban is megváltoztatták a gazdaságpolitika és ezen belül a foglalkoztatáspolitikája jellegét. A fejlesztő állam foglalkoztatáspolitikai mozgásterének átalakulása nem csak azért jelent alkalmazkodási kényszert, mert a globalizációhoz adaptált technikákat, gyakorlatot ki kell alakítani és tudni kell azt alkalmazni, hanem azért is, mert a foglalkoztatásra vonatkozó politika határterület a társadalom szociális és a gazdasági integrációja között. A bemutatott példák jól

jelzik: nemcsak azok a foglalkoztatáspolitikák lehetnek hatékonyak, amelyekben a versenyképesség, a gazdasági fejlődés, a rugalmas gazdasági és munkaerő-piaci szerkezet kialakítása az elsődleges cél, hanem olyan modellek is, amelyekben a társadalom gazdasági és szociális integrációjának erősítése egyaránt fókuszban van.

A minden nemzetgazdaságra hatást gyakorló folyamatokra adott eltérő – sikeres – válaszok azt mutatják, hogy nincs mindig hatásos recept a foglalkoztatáspolitikai dilemmák megoldására. Nem tartható az a vélekedés, miszerint az állam beavatkozásának mértéke kulcstényező a foglalkoztatáspolitiká (akár szociálpolitika) eredményessége tekintetében. Gyakran hangoztatott álláspont, hogy a bőkezű szociális juttatások önmagukban véve megakadályozzák, hogy effektív munkaerőpiac alakuljon ki. Ennek ellenére számos példa van arra, hogy a szociális juttatások azonos szintje mellett a foglalkoztatáspolitikák eltérő eredményességgel működhetnek. Németországban például hasonlóan magas az elvonás és a szociális juttatások aránya, mint Ausztriában, Svájcban vagy éppen Dániában, ennek ellenére az elért eredmények erősen divergnak.

Sokkal fontosabb feladat a gazdasági és szociális szempontok határozott elválasztása, ami eredményre vezethet olyan országokban is, ahol a szociális ellátások kiugróan magasak (lásd az Európai Bizottság által javasolt „flexicurity”-t magában foglaló foglalkoztatáspolitikát). Miközben vannak olyan országok (pl. az USA), ahol a be nem avatkozás – legalábbis a foglalkoztatási kérdések tekintetében – már hosszú ideje eredményesen működik. Ami természetesen nem jelenti azt, hogy ennek a politikának ne lenne negatív hozadéka a társadalmi, szociális integráció szempontjából. E két, egymástól viszonylag jól elhatárolható csoport mellett egy újabb halmaznak azokat az országokat vehetjük – pl. Németországot, Belgiumot –, amelyek eddig nem voltak különösebben sikeresek ebben az alkalmazkodási folyamatban. Közös jellemzőjük a szakszervezetek egyes ágazatokban viszonylag nagy érdekérvényesítési képessége, a munkanélküli és szociális juttatások bősége, az aktív munkaerőpiaci intézkedések alacsony aránya, valamint a munkavállaló és munkáltatói járulékok magas aránya és a foglalkoztatottak erős jogi védelme.

A változások tehát különbözőképpen érintették az egyes országokat, melyek különböző foglalkoztatáspolitikai lépések megfogalmazásával reagáltak. A 9. táblázatban összegyűjtött intézkedések – az érintett országok adottságait és a különböző lépések egymásra gyakorolt hatását is figyelembe véve – segíthetnek csökkenteni a munkanélküliséget és növelni a foglalkoztatás szintjét.

(1) A szociálisan, jövedelmileg lecsúszott rétegek *gazdasági életbe való integrációja* illetve a munkanélküliek támogatása hosszú távon biztosíthatja a potenciális munkaerőt, melynek nemzetgazdasági szinten rendelkezésre kell

9. táblázat. *A fejlesztő állam foglalkoztatási eszköztára*

Gazdasági és szociális szféra elkülönítése	Célok	Intézkedések (ezekről részletesebben lásd lent)	Módszer	Makro-gazdasági cél	Cél-csoportok
Szociális szempontok	I. Szociális dezintegráció elleni küzdelem	1. A szociálisan lecsúszott csoportok hatékony támogatása	Döntően költségvetési transzferek	Társadalmi dezintegráció hosszú távú növekedési ütemcsökkentő hatásának mérséklése	Potenciálisan veszélyeztetettek (pl. tartósan munkanélküliek, idősök, fiatalok, nők)
Gazdasági szempontok	II. „Foglalkoztathatóvá tétel”	2. Oktatás, képzés, átképzés; 3. Differenciált (foglalkoztatás)politikák szükségessége	Döntően költségvetési transzferek	Munkaerő-kínálat szerkezetének javítása	Munkanélküliek, veszélyeztetett munkavállalók
	III. Munkavállalásra való ösztönzés	4. A munkanélkülieket aktiváló intézkedésekre költött összegek növelése; 5. Az atipikus foglalkoztatás részleges liberalizálása; 6. A munkanélkülieknek járó juttatások csökkentése	Transzferek és szabályozás	Foglalkoztatási ráta emelése	Munkanélküliek, munkaképes nyugdíjasok

(9. táblázat folytatása)

Gazdasági és szociális szféra elkülönítése	Célok	Intézkedések (ezekről részletebben lásd lent)	Módszer	Makro-gazdasági cél	Cél-csoportok
	IV. Makro-gazdasági stabilitás erősítése, kedvező vállalkozási környezet kialakítása	7. Hosszú távú szociális paktumok 8. Az adóék csökkentése; 9. Járulékok helyett jövedelem-adóztatás; 10. A termékpiacok szabályozottságának csökkentése.	Szabályozás (adórend-szer, monetáris politika)	Nemzet-gazdasági versenyképesség fenntartása, beruházások vonzása	Munkavállalók
	V. Munkajogi szabályozás liberalizálása	11. Munkaerő jogi védelmének gyengítése	Szabályozás	Munkaerőpiaci rugalmasság biztosítása	Munkavállalók

Forrás: saját összeállítás.

állnia. A foglalkoztatási szint növelését célzó intézkedések hatását nagyban csökkentheti, ha a dezintegrálódás mértéke miatt ezek a csoportok nem képesek ismét munkába állni. Az ilyen típusú ösztönzési programokban a transzferek mellett az életvezetési tanácsadás, az önszegélyezés különböző formáinak preferálása szintén szükségszerű.

(2) *Oktatás, képzés, átképzés.* Egyes országokban elsődleges prioritást élvez a magas hozzáadott értéket előállító munkaerő képzése, oktatása, és természetesen a kutatásfejlesztés (K+F) ösztönzése. A foglalkoztatás területén sikeres országok nem mindegyikében kiemelkedő fontosságú a kutatásfejlesztés (lásd Spanyolország, Ausztria), és egy foglalkoztatáspolitikai mixnek nem is feltétlenül ezt kell a középpontba állítania. A magyarországi

folyamatok például – miközben a tudásalapú gazdaság megteremtése egyértelmű prioritás – az ország gazdasági, fejlettségbeli szétszakadásának veszélyére irányítják a figyelmet, amelynek során az ország egyik fele nyugat-európai mércével is elfogadható munkaerő-piaci adottságokra tesz szert, míg a másik felében a tudásalapú gazdaság létrehozásának fő akadálya – a közhiadellemmel ellentétben – nem az infrastrukturális fejlesztések, hanem a képzett munkaerő hiánya.

(3) *Differenciált (foglalkoztatás)politikák* szükségessége. A regionálisan és szakmák szerint szegmentált munkaerő-piacok szükségessé teszik, hogy a foglalkoztatáspolitikai intézkedéseit az eltérő jellegű munkaerőpiacokhoz igazítsák. Különösen releváns ez a probléma azokban az országokban, ahol a tradicionális és a modern szektor egymáshoz szervesen nem kapcsolódik, vagy az olyan gazdaságokban, ahol nemcsak a jövedelmi különbségek, hanem a képzettség, végzettség tekintetében is nagyon eltérő vonásokkal és folyamatokkal jellemezhető munkaerőpiacok léteznek egymás mellett (lásd például Magyarországot).

(4) *A munkanélkülieket aktiváló intézkedésekre költött összegek növelése.* Ez sok esetben részben az ún. passzív munkaerőpiaci intézkedések háttérbe szorulásával egyidejűleg megy végbe, részben pedig a „támogat-követel”-elv hatékony érvényesítésével, azaz a jövedelem-transzfereknek az aktiváló intézkedésekkel történő összekapcsolásával.

(5) *Az atipikus foglalkoztatás részleges liberalizálásának* fontos eleme az atipikus munkavégzésből származó jövedelmekre vonatkozó adó- és járulékfizetés megkönnyítése. Az így létrejövő új munkahelyek esetében a fő dilemma az, hogy a költségvetés számára legtöbbször nem hoz jelentős bevételeket. Az újonnan létrehozott munkahelyek a kiadási oldalon jelentenek könnyebbséget, az érintettek társadalmi, gazdasági integrációjának erősítése pedig nagyban hozzájárulhat ahhoz is, hogy a társadalmi, jövedelmi különbségek ne növekedjenek tovább.

(6) *A munkanélkülieknek járó juttatások csökkentése.* Az ilyen egyoldalú lépések leginkább csak azokban az országokban jelenthetnek követlen és hatékony megoldást, ahol a munkavállalásra való ösztönzés nem elég hatékony a bőkezű juttatások miatt. Hosszú távú hatása viszont – ami nem egykönnyen fordítható vissza –, hogy a társadalmon belüli különbségek tovább nőnek azáltal, hogy kialakul egy olyan csapdahelyzet, amikor az önhibáján kívül munkáját elvesztő egyén számára ez az intézkedés a jövedelem gyors és drasztikus csökkenését jelenti.

⁹ Lásd a korábbi magyarázatot a Calmfors–Driffil-görbéről (7. lábjegyzet).

(7) Hosszú távú szociális, *foglalkoztatási paktumok* létrehozása *versus a szakszervezetek gyengítése*. Ez a két egymással ellentétes lépés – a szakirodalom szerint⁹ – az esetek többségében kedvező makrogazdasági mutatókkal párosul. Éppen ezért azokban az országokban, ahol a bértárgyalásokat nemzetgazdasági szinten folytatják, hosszú távon előre lehet rendezni a bérekkel kapcsolatos elképzeléseket (így az ezekkel kapcsolatos várakozásokat kedvezően befolyásolni); azokban az országokban pedig, ahol a bértárgyalás vállalati szinten folyik, a munkáltató érdekvégyesítési ereje nagyobb, ennek hatására pedig a munkaerőpiac rugalmassága is nagyobb.

(8) *Az adóék csökkentése*. A munkaerő-piaci versenyképesség növelésének egyik jellemző eszköze a bruttó és nettó jövedelem közötti rés csökkentése, ami két szempontból is fontos: a bruttó bérek növekedése egyrészt úgy következhet be, hogy a munkáltatónak nem vagy relevánsan nem kerül többre a munkaerő, másrészt pedig a munkavállaló úgy jut többet nettó jövedelemhez, hogy ez nem riasztja el a munkáltatót. Ennek a változásnak – amennyiben az adózási rendszer más elemei nem változnak – rövid távú vesztese mindenképpen az állami költségvetés; ugyanakkor tény, hogy ez a veszteség több csatornán keresztül is kompenzálható, így például a költségvetés kiadásainak csökkentésével, illetve ezzel szoros összefüggésben a strukturális reformok elindításával. A másik kompenzációs csatorna az újonnan létrejött munkahelyek miatt csökkenő szociális, munkanélküli támogatások és az azok révén keletkező adók- és járulékbévételek.

(9) *Járulékok helyett jövedelemadóztatás*. Az adóék alacsony szintje azonban nem minden, a foglalkoztatásban sikeres országnál jellemző (pl. Svédország, Dánia), ugyanakkor ezekben az országokban is megfigyelhető, hogy a járulékfizetés helyett inkább a jövedelemadóztatás kerül előtérbe. Különösen jellemző volt ez az elmúlt évek francia és német munkaerőpiaci reformjaira.

(10) *A termékpiacok szabályozottságának csökkentése*. A deregulált termékpiacok munkaerő-piaci hatása nehezen mérhető, ráadásul nem ez az egyetlen faktora a hatékony foglalkoztatáspolitikának. Ugyanakkor tény, hogy a termékpiaci szabályozottság alacsony szintje a munkaerőpiacok gyenge regulációjával jár együtt, és így elősegítik a kedvező foglalkoztatási szint kialakulását (pl. Dánia, USA, Svédország, Ausztrália).

(11) *A munkaerő jogi védelmének gyengítése*. Sok esetben – és nemcsak az angolszász-liberális modell országaiban – az 1990-es évek egyik meghatározó trendje volt a munkavállalók jogi védelmének csökkentése, azonban ez a változás elsősorban az ún. atipikus foglalkoztatás feltételeinek megkönnyítése érdekében volt szükséges, azaz a határozott idejű foglalkoztatásra vonatkozó joganyagot változtatták úgy, hogy a munkaerő ilyen típusú foglalkoztatása könnyebbé váljon a munkaadó számára és így több munkahely jöjjön létre. (Ennek, hogy a túlzottan megkönnyített feltételeket egyes országban a mun-

kaadók arra használták fel, hogy a nem határozott idejű foglalkoztatás helyett inkább ezt a formát preferálták, anélkül, hogy valóban határozott idejű lenne a foglalkoztatás.)

Természetesen nem jellemző, hogy a foglalkoztatás terén sikeres gazdaságok mindezeket a lépéseket egyidejűleg alkalmazzák, de tény, hogy ezek az intézkedések adják annak az eszközárnak az alapjait, amely végeredményben egy stabil makrogazdasági helyzet mellett elvezethet a kedvező munkaerő-piaci helyzet kialakulásához. Hasonlóképpen nem képzelhető el hatékony foglalkoztatáspolitikai az ahhoz szorosabban kapcsolódó területek átgondolt, harmonizált működése nélkül. A munkaerőpiacokat nagyban befolyásolja a munkajog, az adópolitika, az oktatás, képzés vagy az elosztórendszerek működése; (pl. nyugdíjrendszerek), valamint a népesedés-, bevándorlás-politika a globalizált viszonyokhoz való adaptációja.

Összességében világos, hogy a felsorolt lépések önmagukban nem elegendők a kedvezőtlen foglalkoztatási helyzet megváltoztatásához. A fejlett, kedvező foglalkoztatási helyzetben lévő országokban e konkrét lépések két egymástól eltérő, egymásnak csak az első pillantásra ellentmondó célt próbálnak megvalósítani. A gazdaság versenyképességének fenntartása elképzelhetetlen rugalmas munkaerőpiacok nélkül, amelyek az optimális foglalkoztatási szint elérése révén nagyban hozzájárulnak a gazdasági-potenciál maximális kihasználásához. A rugalmas munkaerőpiacok kialakításához szükséges aktivizáló lépésekhez hasonlóan fontos a munkavállalók jövedelmi, szociális „kizáródásának” megakadályozása, még akkor is, ha azok nincsenek alkalmazásban. Ezt nemcsak szociális megfontolások indokolják, hanem az is, hogy a foglalkoztatási szint alacsonysága a gazdasági növekedést tartósan is korlátozhatja. A gazdasági és szociális szempontokat egyaránt érvényesíteni tudó foglalkoztatáspolitikai az a szakpolitikai terület, amely *fejlesztő állami politikaként* leginkább túlmutat a délkelet-ázsiai országok példáján, és inkább a legfejlettebb országok gyakorlatában lelhető fel.

Mellékletek

I. melléklet. Munkaerő-mobilitási adatok (az összes foglalkoztatott arányában, %-ban, 2005)

	Hazai munkavállalók aránya	EU-n kívüli munkavállalók aránya	EU-n belüli „külföldi” munka- vállalók aránya
Írország	92,2	2,8	5,0
Ausztria	89,2	7,5	3,3
Németország	89,5	7,0	3,5
Görögország	94,0	5,3	0,7
Egyesült Királyság	93,8	4,1	1,1
Finnország	98,3	1,0	0,7
Belgium	91,2	2,8	6,0
Spanyolország	90,5	8,1	1,4
Svédország	94,8	2,7	2,5
Franciaország	94,4	3,6	2,0
EU15	92,4	5,1	2,5

Forrás: Saját összeállítás az Eurostat adatbázisa alapján,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL

II. melléklet. *A munka megadóztatása*

Országok	Munkára kivetett adók az összes adóhoz képest		Munkára kivetett adók GDP-arányosan	
	1995–2005 (átlag)	Változás 1995 és 2005 között	1995–2005 (átlag)	Változás 1995 és 2005 között
Belgium	54,1	-3,3	24,4	-0,6
Bulgária	36,7	-	12,3	-
Csehország	50,0	1,0	17,5	0,4
Dánia	53,8	-6,6	26,4	-2,5
Németország	59,2	-2,7	23,8	-1,6
Észtország	54,5	-5,9	18,1	-5,7
Írország	36,9	-6,8	11,5	-3,0
Görögország	38,0	4,7	13,4	2,3
Spanyolország	47,5	-4,9	16,0	-0,3
Franciaország	52,9	-0,7	23,1	0,4
Olaszország	48,0	5,1	19,9	2,3
Ciprus	35,1	-6,8	10,4	1,0
Litvánia	50,7	-3,6	15,4	-3,0
Lettország	51,1	3,9	15,0	1,3
Luxemburg	40,1	-1,1	15,5	0,1
Magyarország	50,7	0,9	19,8	-1,2
Málta	33,7	-2,6	9,9	1,8
Hollandia	49,4	-7,7	19,3	-4,0
Ausztria	55,5	-1,7	23,9	-0,3
Lengyelország	44,9	-5,2	15,7	-3,1
Portugália	41,5	-	14,0	-
Románia	40,8	-	11,4	-
Szlovénia	54,7	-2,7	21,4	-1,0
Szlovákia	42,9	1,2	14,3	-4,0
Finnország	53,3	-4,0	24,2	-2,8
Svédország	62,3	-1,7	32,0	0,5
Egyesült Királyság	38,1	-0,3	13,8	0,5
EU27 (súlyozott átlag)	50,9	-2,8	20,4	-1,1
EU27 (számtani átlag)	47,7	-2,7	18,2	-1,2

Forrás: Európai Bizottság 2007b.

Összesített irodalomjegyzék

- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. [2004]: Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. *NBER Working Paper Series* No. 10481.
- Acocella, N. – Bartolomeo, G. D. – Tirelli, P. [2007]: *The Macroeconomics of Social Pacts*. Department of Communication, Working Paper No 28. University of Teramo http://wp.comunite.it/data/wp_no_28_2007.pdf
- Aflak, Michel [1970]: L'unité arabe plus haut que le socialisme. In: Abdel-Malek, Anouar: (ed.): *La Pensée politique arabe contemporaine*. Seuil, Párizs
- Aghion, P. – Howitt, P. [2006]: Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework. In: *Journal of the European Economic Association* Vol. 4., No. 2–3., pp. 269–314.
- Aiginger, K. [2007]: Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix. In: *Journal of Industry, Competition and Trade* Vol. 7., No. 3–4., pp. 297–323.
- Alesina, Albert – Rodrik, Dani [1994]: Distributive Politics and Economic Growth. In: *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 109., No. 2., pp. 465–490.
- Amsden, Alice [1989]: *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, Oxford
- Amsden, Alice [1993]: Structural Macroeconomic Underpinnings of Effective Industrial Policy: Fast Growth in the 1980s in Five Asian Countries. In: *UNCTAD Discussion Papers* Vol. 57.
- Amsden, A. – Chu, W. [2003]: *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. MIT Press
- Annett, A. [2007]: *Lessons from Successful Labor Market Reformers in Europe*. IMF PDP/07/1 <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/pdp01.pdf>
- Arndt, S. W. – Kierzkowski, H. [2001]: *Fragmentation. New Production Patterns in the World Economy*. Oxford University Press, Oxford and New York
- Arora, A., Fosfuri, A. és Gambardella, A. [2004]: *Markets for Technology: The Economics of Innovation and Corporate Strategy*. MIT Press
- Artner Annamária [2000]: *A perifériából a centrumba? Írország gazdasági fejlődése az elmúlt évtizedekben*. AULA, Budapest

- Artner Annamária [2006]: *Globalizáció alulnézetben. Elnyomott csoportok – lázadó mozgalmak*. Napvilág Kiadó
- Artner Annamária et al. [2002]: A távol-keleti gazdaságok pozitív és negatív fejlődési tapasztalatai: tanulságok Magyarország számára. *VKI Műhelytanulmányok* 37. szám, 2002. február
- ASEAN [2003]: *Challenges and Opportunities in Information and Communications Technologies. Excerpts from the Report of the ASEAN Secretary-General to the 33rd ASEAN Ministerial Meeting, July 2000* <http://www.aseansec.org/6264.htm>
- Asgari, B. – Yuan, W.C. [2007]: Depicting the Technology and Economic Development of Modern Malaysia. In: *Asian Journal of Technology Innovation* Vol. 15., No. 1., pp. 167–193.
- Athukorala, P. C. [2000]: Capital Account Regimes, Crisis and Adjustment in Malaysia, In: *Asian Development Review* Vol. 10., No. 1., pp. 17–48.
- Avnimelech, G. – Teubal, M. [2005]: *Evolutionary Innovation and High-Tech Policy: What Can We Learn From Israel's Targeting of Venture Capital?* Paper prepared for DRUID 10th Anniversary Summer Conference
- Aydemir, A. – Borjas, G. J. [2006]: *A comparative analysis of the labor market impact of international migration: Canada, Mexico, and the United States*. NBER Working Papers Series, Working Paper 12327. <http://www.nber.org/papers/w12327>
- Ayoob, Mohammed [2005]: The Muslim World's Poor Record of Modernization and Democratization: The Interplay of External and Internal Factors. In: Hunter, Shireen T. – Malik, Huma (eds.): *Modernization, Democracy and Islam*. Praeger, Center for Strategic and International Studies, Westport, Connecticut, London, pp. 186–202.
- Ázsia tíz évvel a krach után. Pokolból a mennybe [2007] *Heti Világgazdaság*, 2007. június 30. 85.
- Badie, Bertrand [2000]: *The Imported State. The Westernization of the Political Order*. Stanford University Press, Stanford, California
- Bagchi, Amiya Kumar [2000]: The Past and the Future of the Developmental State. In: *Journal of World-Systems Research*, Vol. 11., No. 2., pp. 398–442. (Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein)
- Bakács András [2004]: Versenyképesség-koncepciók. *VKI Műhelytanulmány* 57. szám
- Balassa Béla [1981]: *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*. Pergamon Press, New York
- Baldwin, Robert [1993]: The New Protectionism: A Response to Shift in National Economic Power. In: Salvatore, Dominick (ed.): *Protectionism and World Welfare*. Cambridge University Press
- Bardhan, Pranab [1990]: Symposium on the State and Economic Development. In: *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 4., No. 3., pp. 3–7.

- Bardhan, A. D. – Kroll, C. [2003]: *The New Wave of Outsourcing*. Fisher Center for Real Estate and Urban Economics, Research Report, Paper 1103, Fall 2003. University of California, Berkeley <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1025&context=iber/fcreue>
- Barr, Michael D. [2000]: Lee Kuan Yew and the „Asian Values” Debate. In: *Asian Studies Review* September 2000, Vol. 24., No. 3., pp. 309–334.
- Barro, Robert [1996]: Determinants of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study. *NBER Working Paper Series* No. 5698.
- Barro, Robert – Jong-Wha Lee [2000]: *International Data on Educational Attainment: Updates and Implications* <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf/042.pdf>.
- Bassa Zoltán [2001]: *Beruházások és gazdasági növekedés Dél-Koreában a 90-es évtizedben*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet. Kézirat
- Bassa Zoltán [2004]: *Beruházások és gazdasági növekedés Indonéziában, Malajziában és Thaiföldön a 90-es évtizedben*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet. Kézirat
- Bassa Zoltán [2005]: Far Eastern Countries in the World Economy. In: *Fejlesztés és Finanszírozás / Development and Finance* Vol. 10., No. 3., pp. 30–39.
- Bassa Zoltán – Neszmélyi Gy. [2006]: Dél-Korea külgazdasági kapcsolatainak és mezőgazdaságának egyes kérdései. In: *EU Working Papers, a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karának szakmai folyóirata*. 9. évf., 2. szám. 80–106.
- Bassanini, A. – Duval, R. [2006]: *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*. OECD Economics Department Working Paper No. 486, OECD, Paris
- Bayar, Ali H. [1996]: The Developmental State and Economic Policy in Turkey. In: *Third World Quarterly*, December 1996, Vol. 17., Issue 4., pp. 773–785.
- Becker, Gary S. [1983]: A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. In: *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 98., No. 3., pp. 371–400.
- Beeson, M. [2003a]: *The Rise and Fall (?) of the Developmental State: The Vicissitudes and Implications of East Asian Interventionalism*. <http://www.eprint.uq.edu.au/archive>
- Beeson, M. [2003b]: *Politics and Markets in East Asia: Is the Developmental State Compatible with Globalisation?* <http://www.eprint.uq.edu.au/archive>
- Behrman, J. – Srinivasan, T. N. (eds.) [1995]: *Handbook of Economic Development*. North-Holland, Amsterdam
- Ben Bella, Ahmed [1970]: Néo-colonialisme et socialisme. In: Abdel-Malek, Anouar: (ed.): *La Pensée politique arabe contemporaine*. Seuil, Párizs
- Benczes István [2000a]: A Távol-Kelet gazdasági rendszerei. In: Bara Zoltán és Szabó Katalin (szerk.): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények*. Aula, Budapest

- Benczes István [2000b]: A csoda anatómiája I. Távol-keleti gazdasági rendszerek összehasonlító elemzése. *Valóság*, 43. évf., 2000. február, 47–65.
- Benczes István [2000c]: A csoda anatómiája II. Távol-keleti gazdasági rendszerek összehasonlító elemzése. *Valóság*, 43. évf., 2000. március, 41–58.
- Benczes István [2000d]: GerschenCronian Anacronism – Miracle, Crisis and Transformation in East Asia. In: Zoltán Bara and László Csaba (eds.): *Small Economies Adjustment to Global Tendencies*. Aula – EACES Publication, Budapest, 129–150.
- Benczes István [2003]: Az ázsiai válság – intézményi megközelítésben. In: *Elmaradottság – fejlődés – átalakulás. Tanulmányok Szentés Tamás akadémikus 70. születésnapja tiszteletére*. BKÁE Világgazdasági Tanszék, Budapest, 51–62.
- Benczes István [2008]: A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. In: *Közgazdasági Szemle*, 55. évf., 3. szám, 218–232.
- Birch, D. – Schirato, T. – Srivastava, S. (eds.) [2001]: *Asia: Cultural Politics in a Global Age*. Allen and Unwin
- BIS [2007]: *Evolving Banking Systems in Latin America and the Caribbean: Challenges and Implications for Monetary Policy and Financial Stability*. BIS Papers No. 33., February Monetary and Economic Department, Bank for International Settlements
- Blanchard, O. [2005]: *European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas*. NBER Working Paper No. 11750. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts
- Blanchard, O. – Philippon, T. [2004]: *The Quality of Labor Relations and Unemployment*. Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 04–25., June 15., 2004. <http://ssrn.com/abstract=559203>
- Bolesta, Andrej [2007]: China as a Developmental State. In: *Montenegrin Journal of Economics* No 5. Forrás: <http://mnje.com/V/001-004%20MNE20br5.pdf>
- Borkó Tamás [2005]: A növekedés és versenyképesség empirikus tapasztalatai két távol-keleti és egy dél-amerikai ország alapján. *Vélemény*, 2005. december, 10. évf., 25. szám. International Center for Economic Growth, Európai Központ
- Bratton, Michael – Walle, Nicolas van de [1997]: *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press
- Breton, Albert – Wintrobe, Ronald [1986]: The Bureaucracy of Murder Revisited. In: *The Journal of Political Economy* Vol. 94., No. 5., 905–926.
- Brooker, Paul [2000]: *Non-democratic Regimes. Theory, Government & Politics*. Macmillan Press, London
- Burda, M. – Wyplosz, Ch. [1994]: Gross Worker and Job Flows in Europe. In: *European Economic Review* Vol. 38., No. 6, 1287–1315.

Bureau of Labor Statistic: International Comparisons of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends, Supplementary Tables
<http://www.bls.gov/fls/prodsupptabletoc.htm>

Butler, J. E. – Lockett, A. – Ucbasaran, D. (eds.): *Venture Capital in the Changing World of Entrepreneurship*. Greenwich, Connecticut, IAP Information Age Publishing

Cammack, Paul [2007]: Class Politics, Competitiveness and the Developmental States. In: *Papers in the Politics of Global Competitiveness*. No. 4, February 2007, Manchester Metropolitan University. Forrás: <http://www.e-space.mmu.ac.uk/e-space/bitstream/2173/9742/1/Chibber.pdf>

Campos, J. E. L. – Root, H. L. [1996]: *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington: the Brookings Institution

Chacko, E. [2007]: From Brain Drain to Brain Gain: Reverse Migration to Bangalore and Hyderabad, India's Globalizing High-tech Cities. In: *Geojournal* Vol. 68., No. 2–3., pp. 131–140.

Chandra, B. – Mukherjee, M. – Mukherjee, A. [2000]: *India after Independence. 1947–2000*. Penguin Books, New Delhi

Chang, Ha-Joon [1999]: The Economic Theory of the Developmental State. In: Woo-Cummings, Meredith (ed.): *The Developmental State*. Cornell University Press

Chang, Ha-Joon [2006]: Industrial Policy in East Asia. Lessons for Europe. EIB Papers Vol. 11., No. 2.

Cheung, Anthony B. L. [2000]: Globalization versus Asian Values: Alternative Paradigms in Understanding Governance and Administration. In: *Asian Journal of Political Science* Vol. 8., No. 2., pp. 1–15.

Chibber, Vivek [2004]: *Reviving the Developmental State? The Myth of the National Bourgeoisie. Theory and Research in Comparative Social Analysis*. Department of Sociology, UCLA. Forrás: <http://repositories.cdlib.org/uclasoc/trcsa/20>

Cho, D. S. [1998]: Toward Successful Corporate Restructuring In: *Korea Focus* November–December 1998, Vol. 6., No. 6., pp. 17–24.

Chowdhury, Supriya Roy [1999]: Neo-Statism in Third World Studies: a Critique. In: *Third World Quarterly* Vol. 20., No. 6., pp. 1089–1107.

Chu, Yun-han [1989]: State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries. In: *International Organization* Vol. 43., No. 4., pp. 647–672.

Claessens, S., Djankov S. és Xu, L. C. [2000]: Corporate Performance in the East Asian Financial Crisis. In: *The World Bank Research Observer* February 2000, Vol. 15., No. 1., pp. 23–46.

Clark, G. – Feenstra, R. [2001]: Technology in the Great Divergence. *NBER Working Paper* No. 8596

- Cohen, E. [2007]: Industrial Policies in France: The Old and the New. In: *Journal of Industry, Competition and Trade* Vol. 7., No. 3–4., pp. 213–227.
- Coughlin, C. C.; Chrystal, K. A. és Wood, G. E. [1988]: *Protectionist Trade Policies: A Survey of Theory, Evidence, and Rationale*. Federal Reserve Bank of St. Louis
- Crafts, N. [1999]: East Asian Growth Before and After the Crisis, *IMF Staff Papers* June, Washington, pp. 139–166.
- Cummings, Meredith W. (ed.) [1999]: *The Developmental State*. Cornell University Press
- Csaba László [2006]: A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Csáki György [1988]: *Mit kell tudni a Nemzetközi Valutaalapról és a Világbankról?* Kossuth Könyvkiadó
- Csáki György [2002]: *A nemzetközi gazdaságtan alapjai*. Második, javított kiadás. Napvilág Kiadó, Budapest
- Csáki György - Farkas Péter [2008]: A globalizáció és hatásai. Európai válaszok. Napvilág Kiadó, Budapest
- Csicsmann László [2007]: *Iszlám és demokrácia a Közel-Keleten és Észak-Afrikában*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest. Kézirat
- Dae-Jung, Kim [1994]: Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-Democratic Values. In: *Foreign Affairs* November/December 1994, Vol. 73., No. 6., pp. 189–194.
- Deane, Phyllis [1997]: *A közgazdasági gondolatok fejlődése*. Aula, Budapest
- Deegan, Hether [2005]: Culture and Development. In: Hunter, S. T. – Malik, H. (eds.): *Modernization, Democracy and Islam*. pp. 21–34. Preager, Center for Strategic and International Studies, Westport, Connecticut, London
- Downs, Anthony [1965]: A Theory of Bureaucracy. In: *The American Economic Review* Vol. 55., No. 1–2., pp. 439–446.
- Downs, Anthony [1957]: *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row
- Eichhorst, W. [2007]: *The Gradual Transformation of Continental European Labor Markets: France and Germany Compared*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit <http://ftp.iza.org/dp2675.pdf>
- Erdős Tibor [2003]: *Fenntartható gazdasági növekedés. Különös tekintettel a rendszer-váltást követő magyar gazdaságra*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 2003.
- Európai Bizottság [2007a]: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards Common Principles of Flexurity: More and better jobs through flexibility and security* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:EN:PDF>

- Európai Bizottság [2007b]: *Taxation Trends in the European Union*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-07-001/EN/KS-DU-07-001-EN.PDF
- Eurostat adatbázis. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090_30070682_1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Evans, Peter B. [1995]: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press
- Evans, Peter B. [1989]: Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. In: *Sociological Forum* Vol. 4., No. 4., pp. 561–587.
- Fakir, Ebrahim [2005]: The Democratic State versus Developmental State: A false dichotomy. In: *Islanda Development Communiqué* Vol. 2., No 6. <http://www.sarpn.org.za/documents/d0001561/index.php>
- Farkas Péter [1999]: A gazdaságfejlesztő állam Írországban. In: *Közgazdasági Szemle* 46. évf., 1999. május, pp. 470–482.
- Feenstra, R. C. [1998]: Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy. In: *The Journal of Economic Perspectives* Fall 1998, Vol. 12., No. 4.
- Feldman, Noah [2003]: *After Jihad. America and the Struggle for Islamic Democracy*. Farrar, Straus and Giroux, New York
- Feldstein, M. [1998]: Refocusing the IMF In: *Foreign Affairs* March/April 1998, Vol. 77., No. 2., pp. 20–33.
- Fitz, Verena – Menocal, Alina R. (2007): Developmental State in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Agenda. In: *Development Policy Review* Vol. 25., No. 5., pp. 531–552.
- Fohlin, C. [2007]: *Finance Capitalism and Germany's Rise to Industrial Power*. Cambridge: Cambridge University Press
- Forman Balázs [2000]: *Regionális politika az Európai Unióban*. VÁTI Kht., Budapest
- Fransman, M. [1985]: Conceptualising Technical Change in the Third World in the 1980s: An Interpretive Survey. In: *Journal of Development Studies* Vol. 21., No. 4., pp. 572–652.
- Fried, Charles [2001]: Markets, Law, and Democracy. In: Diamond, Larry – Plattner, Marc F. (eds.) [2001]: *The Global Divergence of Democracies*. pp. 231–244. John Hopkins University Press, Baltimore and London
- Friedman, Milton [2002]: *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press
- Friedman, Thomas [2000]: *The Lexus and the Olive Tree*. Anchor Books, New York.
- Fukuyama, Francis [1989]: The End of History? In: *The National Interest* Summer 1989 <http://www.wesjones.com/eoh.htm>
- Fukuyama, Francis [1997]: *Bizalom*. Európa Kiadó, Budapest
- Fukuyama, Francis [2008]: The Fall of America. In: *Newsweek*, 13 October 2008, 31.

- Galbraith, John Kenneth [1973]: *Economics and the Public Purpose*. Houghton Mifflin Company, Boston
- Gamble, Andrew [1988]: *The Free Economy and the Strong State*. MacMillan Education
- Gellner, Ernest [2004]: *A szabadság és feltételei. A civil társadalom és vetélytársai*. Typotex Kiadó, Budapest
- Gerschenkron, Alexander [1962]: *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press. Magyarul: Gerschenkron [1984]: *A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból*. Gondolat (Társadalomtudományi Könyvtár)
- Gerschenkron, Alexander [1984]: *A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból*. Gondolat, Budapest
- Ghose, Ajit K. [2002]: *Trade and International Labour Mobility*. Employment Paper 2002/33. International Labour Organization <http://ilo.law.cornell.edu/public/english/employment/strat/download/ep33.pdf>
- Gilpin, Robert [2001]: *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press, Princeton. Magyarul: Gilpin [2001]: *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Budapest Centre for International Political Economy; és Gilpin [2004]: *Nemzetközi politikai gazdaságtan, a nemzetközi gazdasági rend értelmezése*. BUCIPE
- Goldschmidt, Arthur J. [1997]: *A Közel-Kelet rövid története*. Maecenas Kiadó, Budapest
- Griliches, Zvi [1998]: *R&D and Productivity*. Chicago University Press
- Grindle, Merilee S. [1991]: The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics. In: Meier, G. (szerk.): *Politics and Policy Making in Developing Countries*. ICEG Publication, ICS Press, San Francisco, pp. 41–68.
- Grindle, Merilee S. – John W. Thomas [1991]: *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London
- Grugel, J. – Riggirozzi M. P. [2007]: The Return of the State in Argentina, World Economy & Finance Research Programme. *Working Paper Series No. WEF 0018* April 2007. Biirkbeck, University of London
- Haggard, Stephan [2004]: Institutions and Growth in East Asia. In: *Studies in Comparative International Development* Vol. 38., No. 4., pp. 53–81.
- Haggard, Stephan – Kim, Byung-Kook – Moon, Chung-In [1991]: The Transition to Export-led Growth in South Korea: 1954–1966. In: *The Journal of Asian Studies* November 1991, Vol. 50., No. 4., pp. 850–873.
- Hajós Réka Zita [2006]: *Az ír csoda. Írország gazdasági fejlődése a függetlenné válástól napjainkig*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Európai Műhelytanulmányok <http://www.nfu.hu/download/470/eumuhelyold112.pdf>
- Hayek, Friedrich A. [1995]: *Piac és szabadság*. KJK, Budapest

- Helleiner, G. K. [1992]: Conventional Foolishness and Overall Ignorance: Current Approaches to Global Transformation and Development, In: Wilber, C. K. – Jameson, K. P. (eds.): *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. McGraw-Hill, pp. 36–54.
- Hemmert, M. – Oberländer, C. (eds.): *Technology and Innovation in Japan*. Routledge
- Hershberg, E. – Nabeshima, K. – Yusuf, S. [2007]: Opening the Ivory Tower to Business: University–Industry Linkages and the Development of Knowledge-Intensive Clusters in Asian Cities. In: *World Development* Vol. 35., No. 6. , pp. 931–940.
- Hettne, Björn [1990]: *Development Theory and the Three World*. Longman, London
- Hicks, J. R. [1978]: Érték és tőke. A közgazdasági elmélet néhány elvének vizsgálata. Közgazdasági és Jogi Tankönyvkiadó
- Higashi, S. [2002]: The Case of Thailand: Institutional Reform and Corporate Restructuring in Thailand: From Crisis to Recovery. In: Yamazawa, I. – Amakawa, N. (eds.): *Development Strategies Toward the 21st Century. The Experiences and Perspectives of Developing Economies under Globalization*. Institute of Developing Economies of Japan External Trade Organization, pp. 17–70.
- Higgott, R. – Philips, N. [1998]: *The Limits of Global Liberalisation: Lessons from Asia and Latin America*. Center for the Study of Globalisation and Regionalisation, Working Paper No. 22.
- Hirschmann, Albert O. [1958]: *The Strategy of Economic Development*. Westview Press Inc., New York
- Hirschman, Albert O. [1968]: The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin-America. In: *The Quarterly Journal of Economics* Februar 1968, Vol. 82., No. 1., pp. 1–32.
- His Holiness the Dalai Lama [2001]: Buddhism, Asian Values, and Democracy. In: Diamond, Larry – Plattner, Marc F. (eds.) [2001]: *The Global Divergence of Democracies*. pp. 18–22. John Hopkins University Press, Baltimore and London
- Hobday, M. [1994]: Export-led Technology Development in the Four Dragons: The Case of Electronics. In: *Development and Change* Vol. 25., No. 2., pp. 333–361.
- Hong-jong, Lee [2003]: Development, Crisis, and Asian Values. In: *East Asian Review* Summer 2003, Vol. 15. No. 2., pp. 27–42.
- Huff, W. G. – G. Dewitt – C. Oughton [2001a]: Credibility and Reputation Building in the Developmental State: a Model with East Asian Applications. In: *World Development* Vol. 29., No. 4., pp. 711–724.
- Huff, W. G. – Dewitt, G. – Oughton, C. [2001b]: Building the Developmental State: Achieving Economic Growth through Co-operative Solutions: A Comment on Bringing Politics Back in. In: *The Journal of Developmental Studies* Vol. 38., No. 1., pp. 147–151.
- Hunter, Shireen [2005]: Introduction. In: Hunter, S. T. – Malik, H. (eds.) [2005]:

- Modernization, Democracy and Islam*. pp. 1–18. Preager, Center for Strategic and International Studies, Westport, Connecticut, London
- Hunter, S. T. – Malik, H. (eds.) [2005]: *Modernization, Democracy and Islam*. Preager, Center for Strategic and International Studies, Westport, Connecticut, London
- Huntington, Samuel P. [1993]: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma
- Huntington, Samuel P. [1998]: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest
- Hutschenreiter, G. – Zhang, G. [2007]: China's Quest for Innovation-Driven Growth – The Policy Dimension. In: *Journal of Industry, Competition and Trade* Vol. 7., No. 3–4., pp. 245–254.
- Ijichi, T. – Goto, A. [1998]: Restructuring Basic Applied and Developmental Research: Changes in Allocation of R&D Resources. In: Hemmert, M. – Oberländer, C. (eds.): *Technology and Innovation in Japan*. Routledge, pp. 23–36.
- IMF [2001]: *Korea: Selected Issues*. International Monetary Fund Country Report No. 01/101, July 2001
- IMF [2002]: *Thailand: Selected Issues and Statistical Appendix*. International Monetary Fund Country Report No. 02/195., September 2002
- IMF [2003]: Growth and Institutions. *World Economic Outlook April 2003*. International Monetary Fund, Washington D. C.
- IMF [2007a] *Balance of Payments Statistics Yearbook*. International Monetary Fund, Washington
- IMF [2007b]: *Transcript of a Book Forum: „One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economy Growth”* <http://www.imf.org/external/np/tr/2007/tr071129a.htm>
- International Crisis Group [2002]: *God, Oil, and Country. Changing the Logic of War in Sudan*. International Crisis Group, Africa Report Number 39, Brussels
- International Labour Organisation [2004]: Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/meetingdocument/kd00096.pdf>
- J. Nagy László [1997]: *Az arab országok története a XIX–XX. században*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest
- Joh, S. W. [1999]: *The Korean Corporate Sector: Crisis and Reform*. Korea Development Institute. A KDI School of International Policy and Management 1999. szeptember 29-i szemináriumán elhangzott előadás anyaga, mimeo
- Johnson, Chalmers [1982]: *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy 1925-1975*. Stanford University Press

- Jomo, K. S. [2001]: *Growth After the Asian Crisis: What Remains of the East Asian Model?* UNCTAD, G-24 Discussion Paper Series No. 102001, March
- Kaddáfi, Muammar al [év nélkül]: *A Zöld Könyv*. Líbiai Arab Népi Szocialista Dzsamáhíríjja Népi Irodája, Budapest
- Kamrava, Mehran [1993]: *Politics and Society in the Third World*. Routledge, London
- Kaplinsky, Raphael – Messner, David [2007]: The Impact of the Asian Drivers on the Developing World. In: *World Development* Vol. 20., No. 10.
- Kasahara, Shigehisa [2004]: *The Flying Geese Paradigm: A Critical Study of its Application to East Asian Regional Development*. UNCTAD Discussion Paper No. 169.
- Kauffmann, Daniel – Kraay, Aart [2008]: Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? In: *The World Bank Research Observer* Vol. 23., No. 1., pp. 1–30.
- Kawai, M. et al [2003]: *Financial Crisis: Nine lessons from East Asia*. PRI Discussion Series No. 03 A–11, Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan
- Kennedy, Paul [1988]: *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000*. Fontana Press
- Ketels, C. H. M. [2007]: Industrial Policy in the United States. In: *Journal of Industry, Competition and Trade* Vol. 7., No. 3–4., pp. 147–167.
- KIEP [1998]: Korea's Economic Reform Measures under the IMF Program. In: Sohn, C. H. – Yang, J. S. (eds.): *Korea Institute for International Economic Policy (KIEP) Policy Paper* June 1998, No. 1.
- Kim, L. [1997]: *Imitation to Innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Harvard Business School Press
- Kirby, Peadar [2002]: The Celtic Tiger: A Cautionary Tale of Economic Success and Social Failure in a Globalised World. *Working papers in International Studies Centre for International Studies*, Dublin City University
- Kirby, Peadar [2004]: Development Theory and the Celtic Tiger. In: *The European Journal of Development Research* Summer 2004, Vol. 16., No. 2., pp. 301–328.
- Kodama, F. [1995]: *Emerging Patterns of Innovation: Sources of Japan's Technological Edge*. Harvard Business School Press
- Koh, W.T.H. [2006]: The Role of Venture Capital and Entrepreneurship in Innovation-Driven Economic Growth. In: Butler, J.E., Lockett, A. és Ucbasaran, D. (eds.): *Venture Capital in the Changing World of Entrepreneurship*. Greenwich, Connecticut, IAP Information Age Publishing, pp. 47–74.
- Koh, W.T.H. – Wong, P.K. [2005]: Competing at the Frontier: The Changing Role of Technology Policy in Singapore's Economic Strategy. In: *Technological Forecasting and Social Change* Vol. 72., No. 3., pp. 255–285.
- Kohsaka, A. [2002]: National Economies under Globalization: A Quest for New Development Strategies. In: Yamazawa, I. – Amakawa, N. (eds.): *Development*

- Strategies Toward the 21st Century. The experiences and Perspectives of Developing Economies under Globalization.* Institute of Developing Economies of Japan External Trade Organization, pp. 113–136.
- Koltay Jenő [2000]: Minimálbér, bérminimumok – alsó korlátok a bérmeghatározásban. In: Koltay Jenő (szerk.): *A munkaügyi kapcsolatok rendszere, és a munkavállalók helyzete* p. 88. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont <http://mek.niif.hu/01500/01540/01540.pdf>
- Krasner, Stephen [1978]: *Defending the National Interest.* Princeton University Press, Princeton
- Krieckhaus, J. [2004]: In Praise of the State, In: *Issues and Studies* March 2004, Vol. 40., No. 1., pp. 46–60.
- Krueger, Anne [1993]: *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries.* MIT Press
- Krugman, Paul és Obstfeld, Maurice (2003.): *Nemzetközi gazdaságtan.* PA-NEM, Budapest
- Kuznets, Paul W. [1985]: Government and Economic Strategy in Contemporary South Korea. In: *Pacific Affairs* Spring 1985, Vol. 58., No. 1., pp. 44–67.
- Kwack, S. Y. [1999]: Korea's Financial Crisis: Causes and Restructuring Tasks. In: *Multinational Business Review* Fall 1999, pp. 55–59.
- Lai, D. [2007]: Growth of Research and Development in Singapore: 2000–2005. In: *Statistics Singapore Newsletter*, March
- Lall, S. [1999]: *Promoting Industrial Competitiveness in Developing Countries: Lessons from Asia.* Commonwealth Secretariat
- Lavoie, Donald [1985]: *National Economic Planning, What's Left?* Ballinger Publishing Company, Cambridge, MA
- Lee, Jisoon [2002]: *Education Policy in the Republic of Korea: Building Block or Stumbling Block?* World Bank <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37164.pdf>
- Lee, Jong-Ha [1995]: Government Interventions and Productivity Growth in Korean Manufacturing Industries. *NBER Working Paper* Vol. 5060. Cambridge, Massachusettes
- Leftwich, Adrian [1995]: Bringing Politics Back in: Towards a Model of the Developmental State. In: *The Journal of Developmental Studies* Vol. 31., No. 3., pp. 400–427.
- Lehrer, M. – Asakawa, K. [2004]: Rethinking the Public Sector: Idiosyncrasies of Biotechnology Commercialization as Motors of National R&D Reform in Germany and Japan. In: *Research Policy* Vol. 33., No. 6–7. , pp. 921–938.
- Levi-Faur, David [1998]: The Developmental State: Israel, South Korea, and Taiwan Compared. In: *Studies in Comparative International Development* Spring 1998, Vol. 33., Issue 1., pp. 65–93.

- Levine, Ross [1998]: The Legal Environment, Banks and Long Run Economic Growth. In: *Journal of Money, Credit and banking* Vol. 30., pp. 596–620.
- Lewis, Bernard [2000]: *What Went Wrong? The Clash Between Islam and Modernity in the Middle East*. Weidenfeld & Nicolson, London
- Li, Kuan Ju [2003]: *A harmadik világból az elsőbe. A „Szingapúr sztori”: 1965–2000. Szingapúr és Ázsia gazdasági fellendülése*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest
- Lin, J. Y. – Nugent, J. B. [1995]: Institutions and Economic Development. In: Behrman, J. – Srinivasan, T. N. (eds.): *Handbook of Economic Development*. North-Holland, Amsterdam, Vol. 3A.
- Luiz, John M. [2000]: The Politics of State, Society and Economy. In: *International Journal of Social Economics* Vol. 27., No. 3., pp. 227–243.
- MacIntyre, A. J. és Jayasuriya, K. (eds.) [1995]: *The Dynamics of Economic Policy Reform*. Oxford University Press
- MacIntyre, A. J. és Jayasuriya, K. [1995]: The Politics and Economics of Economic Policy Reform in South-East Asia and the South-West Pacific. In: MacIntyre, A. J. és Jayasuriya, K. (eds.): *The Dynamics of Economic Policy Reform*. Oxford University Press
- Mádi István [1995]: *Gazdaságfejlesztési stratégia és modernizációs sajátosságok Dél-Koreában és Tajvanon a modernizáció 2. fázisában*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet
- Marangos, John [2007]: Was Shock Therapy Consistent with the Washington Consensus? In: *Comparative Economic Studies* No. 49., pp. 32–58.
- Maravall, José Maria [1995]: The Myth of Authoritarian Advantage. In: Diamond, Larry – Plattner, Marc F. (eds.) [1995]: *Economic Reform and Democracy*. pp. 13–27. Johns Hopkins University Press, Baltimore and London
- Mass, William – Miyajima, Hideaki [1993]: The Organization of the Developmental State: Fostering Private Capabilities and the Roots of the Japanese „Miracle”. In: *Business and Economic History* Fall 1993, Vol. 22., No 1.
- Mathews, J.A. – Hu, M.C. [2007]: Enhancing the Role of Universities in Building National Innovative Capacity in Asia: The Case of Taiwan. In: *World Development* Vol. 35., No. 6., pp. 1005–1020.
- Mátyás Antal [2003]: A keynesi forradalom tükröződése a kor magyar közgazdasági irodalmában. In: *Elmaradottság – fejlődés – átalakulás. Tanulmányok Szentes Tamás akadémikus 70. születésnapja tiszteletére* pp. 249–27. BKÁE Világgazdasági Tanszék
- Mazrui, Ali A. [1997]: Islamic and Western Values. In: *Foreign Affairs* September/October 1997, Vol. 76. No. 5., pp. 118–132.
- McDaniel, Timothy [2005]: Responses to Modernization: Muslim Experience in a Comparative Perspective. In: Hunter, Shireen T. – Malik, Huma (eds.):

- Modernization, Democracy and Islam*. pp. 35–51. Preager, Center for Strategic and International Studies, Westport, Connecticut, London
- McGuire, Martin – Olson, Mancur [1996]: *The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force*. In: *Journal of Economic Literature* Vol 34., No. 1., pp. 72–96.
- Meier, G. M. [1991]: *Politics and Policy Making in Developing Countries*. ICEG Publication, ICS Press, San Francisco
- Meier, G. M. [1995]: *Leading Issues in Economic Development*. Oxford University Press
- Meier, G. M. [2001]: The Old Generation of Development Economics and the New. In: Meier, G. M. és Stiglitz, J. (eds.): *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*. World Bank és Oxford University Press, pp. 13–50.
- Meier, G. M. és Stiglitz, J. (eds.) [2001]: *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*. World Bank és Oxford University Press
- Migdal, Joel [1988]: *Strong Societies or Weak States: State-Society Relations and State Capacities in the Thirld World*. Princeton University Press
- Mizuno, J. [2002]: The Case of South Korea: Selection and Growth of Companies. In: Yamazawa, I. – Amakawa, N. (eds.) *Development Strategies Toward the 21st Century. The experiences and Perspectives of Developing Economies under Globalization*. Institute of Developing Economies of Japan External Trade Organization, pp. 3–16.
- Moldicz Csaba [2007]: A munkaerőpiacok globalizációjáról, annak méréséről. In: *Fejlesztés és Finanszírozás*, Háttér rovat. 2007. november. <https://ffdf.mfb.hu/hatter/10393-74b3>
- Molnar, M. – Pain, M. – Taglioni, D. [2007]: *The Internationalisation of Production, International Outsourcing and Employment in the OECD*. OECD Economics Department Working Papers No. 561.
- Morgenthau, Hans [2006]: *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. McGraw-Hill Companies
- Mueller, Dennis [1989]: *Public Choice*. Cambridge University Press
- Musgrave, Peggy B. – Musgrave, Richard A. [1989]: *Public Finance in Theory and Practice*. Fifth Edition. McGraw-Hill, New York
- Mustar, P. – Larédo, P. [2002]: Innovation and Research Policy in France (1980–2000) or the Disappearance of the Colbertist State. In: *Research Policy* Vol. 31., No. 1. , pp. 55–72.
- Myrdal, Gunnar [1968]: *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Harmondsworth: Penguin
- Nagy András [1999]: Írország Európai Unió csatlakozásának tanulságai. In: *Közgazdasági Szemle*, 46. évf., 1999. december, 1092–1115.
- Nelson, Richard [1994]: The Coevolution of Technology, Industrial Structure and

- Supporting Institutions. In: *Industrial and Corporate Change* Vol. 3., No. 1., pp. 47–63.
- Newell, Peter [2002]: *Globalisation and the Future State*. Institute of Development Studies, University of Sussex, Working Paper 141., April 2002.
- Nezu, R. [2007]: Industrial Policy in Japan. In: *Journal of Industry, Competition and Trade* Vol. 7., No. 3–4., pp. 229–243.
- Nickell, St. – Nunziata, L. – Ochel, W. [2005]: Unemployment in the OECD Since the 1960s: What Do We Know? In: *Economic Journal*, Vol. 115., No. 500., pp. 1–27.
- Niosi, J. [2002]: National Systems of Innovation Are X-Efficient (and X-Effective). Why Some Are Slow Learners. In: *Research Policy* Vol. 31., No. 2., pp. 291–302.
- Niskanen, W. A. [1971]: *Bureaucracy and Representative Government*. Aldien Athertone, Chicago
- Nordhaug, Kristen [2004]: Disembedding and Re-embedding East Asian Capitalism.
- North, Douglass [1990]: *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge
- North, Douglass [2005]: *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press
- North, Douglass – Weingast, Barry [1989]: Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. In: *The Journal of Economic History* Vol. 49., No. 4., pp. 803–832.
- O’Riain, Sean [2000]: The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology and the ‘Celtic Tiger’. In: *Politics and Society* Vol 28., No. 2., pp. 157–193.
- OECD [2000]: *Economic Surveys – Korea*. OECD, Paris
- OECD [2004]: *OECD Employment Outlook 2004. Statistical Annex* http://www.oecd.org/document/37/0,2340,en_2649_34731_31736485_1_1_1_1,00.html
- OECD [2005]: *Education at a Glance 2005* <http://dx.doi.org/10.1787/825277215325>
- OECD [2007a]: *Education at a Glance 2007* http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2825_495609_39251550_1_1_1_1,00.html
- OECD [2007b]: *OECD Employment Outlook 2007* http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_33927_36936230_1_1_1_1,00.html
- OECD [2007c]: *OECD in Figures*. Paris, OECD
- OECD [2007d]: *OECD Reviews of Innovation Policy: Chile*. Paris, OECD
- OECD [2007e]: *OECD Reviews of Innovation Policy: China*. Paris, OECD
- OECD [2007f]: *Taxing Wages 2006/2007: 2007 Edition* http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34533_40233913_1_1_1_1,00.html
- OECD [2008]: *OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics*,

- Paris, OECD. <http://lysander.sourceoecd.org/vl=6218997/cl=48/nw=1/rpsv/factbook/>
- Oh, Ingyu – Varcin, Recep [2002]: The Mafioso State: State-led Market Bypassing in South Korea and Turkey. In: *Third World Quarterly* Vol. 23., No. 4., pp. 711–723.
- Olson, Mancur [1965]: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Goods*. Harvard University Press
- Olson, Mancur [1987]: *A nemzetek felemelkedése és hanyatlása. Gazdasági növekedés, stagfláció és társadalmi korlátozások*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Olson, Mancur [1993]: Dictatorship, Democracy and Development. In: *American Political Science Review* Vol. 87., No. 3., pp. 567–576.
- Oman, C. P. – Wignaraja, G. [1991]: *The Postwar Evolution of Development Thinking*. MacMillan – OECD, London
- Ooi, Giok Ling [2005]: The Role of the Developmental State and Interethnic Relations in Singapore. In: *Asian Ethnicity* Vol. 6., No. 2., pp. 109–120.
- Osborne, Martin J. [2003]: *An Introduction to Game Theory*. Oxford University Press
- Pack, Howard [1981]: Fostering the Capital Goods Sector in LDCs. In: *World Development* Vol. 9., No. 3., pp. 227–250.
- Paper for the Fifth Pan-European International Relations Conference, Session 36: International Political Economy and the Construction of World Orders, The Hague, September 2004, pp9-11* <http://www.mgimo.ru/filesserver/2004/kafedry/mirec/east2.pdf>
- Parente, S. L. – E. C. Prescott [1993]: Changes in the Wealth of Nations. In: *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* Vol. 17., pp. 3–16.
- Park, Y. C. [2001]: The East Asian Dilemma: Restructuring Out or Growing Out? In: *Essays in International Economics* August 2001, No. 223.
- Pei, Minxin [2002]: China's Governance Crisis. In: *Foreign Affairs* Sep/Oct 2002, Vol. 81., Issue 5., pp. 96–109.
- Pesce, M. A. [2006]: *Banking Issues in Argentina*. Bank for International Settlements – BIS Papers No. 28., pp. 153–162.
- Petroulas, Pavlos [2004]: *Short-term Capital Flows and Growth in Developed and Emerging Markets*. Stockholm University http://www.ne.su.se/paper/wp04_04.pdf
- Polidano, Charles [2001]: Don't Discard State Autonomy: Revisiting the East Asian Experience of Development. In: *Political Studies*. Vol. 49., pp. 513–527.
- Porter, M. [1990]: *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York
- Powell, Benjamin [2005]: State Development Planning: Did it Create an East Asian Miracle? In: *The Review of Austrian Economics* Vol. 18., No. 3–4., pp. 305–323.
- Prestowith, Clyde V., Jr. [1992]: Beyond Laissez Faire. In: *Foreign Policy* Summer 1992, No. 87.

- Pritchett, L. [2001]: Where Has All the Education Gone? In: *World Bank Economic Review* Vol. 15., No. 3., pp. 367–391.
- Przeworski, Adam – Limongi, Fernando [1993]: Political Regimes and Economic Growth. In: *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 7., No. 3., pp. 51–69
- Radelet, Steven és Sachs, Jeffrey [1998]: *The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects* <http://www.cid.harvard.edu/archive/hiid/papers/bpeasia.pdf>
- Reinicke, Wolfgang H. [1997]: Global Public Policy. In: *Foreign Affairs* November/December 1997, Vol. 76, Issue 6, pp. 127–138.
- Ricardo, David [1940]: *A közgazdaság és adózás alapelvei*. Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest
- Rigger, Shelley [2004]: *Taiwan's Best-Case Democratization*. Foreign Policy Research Institute <http://www.fpri.org/orbis/4802/rigger.taiwandemocratization.pdf>
- Rodrigo, G. C. [2001]: *Technology, Economic Growth and Crises in East Asia*. Edward Elgar Publishing Ltd., UK–USA
- Rodrik, Dani [1992]: Political Economy and Development Policy. In: *European Economic Review* Vol. 36., pp. 329–336.
- Rodrik, Dani [1996]: Understanding Economic Policy Reform. In: *Journal of Economic Literature* Vol. 34., No. 1., pp. 9–41.
- Rodrik, Dani [1997]: The 'Paradoxes' of the Successful State. In: *European Economic Review* April 1997, Vol 41., No. 3–5., pp. 411–442.
- Rodrik, Dani [1999]: Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them? A Nemzetközi Valutaalap második generációs reformjairól szóló konferenciáján elhangzott tanulmány. Washington D. C., 1999. november 8–9. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/institutions.pdf>
- Rodrik, Dani [2004]: *Rethinking Growth Strategies*. WIDER Annual Lecture 8.
- Rodrik, Dani [2005]: A globalizáció járható útjai. *Egyenlítő*, 2005, 6. szám, pp. 6–16.
- Rodrik, Dani [2006]: Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of reform. In: *Journal of Economic Literature* December 2006, Vol. 44., No. 4., pp. 973–987.
- Rodrik, Dani [2007a]: Fifty Years of Growth. In: Rodrik, D.: *One economics, many recipes, Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press, Princeton and Oxford
- Rodrik, Dani [2007b]: Industrial Policy for the Twenty-first Century. In: Rodrik, D.: *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press, pp. 99–152.
- Rodrik, Dani [2007c]: *Normalizing Industrial Policy*. A Világbank számára készített háttéranyag
- Rodrik, Dani [2007d]: *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press

- Rosenstein-Rodan, Paul N. [1961]: Notes on the Theory of Big Push. In: Howard, S. E. (szerk.): *Economic Development for Latin America*. Macmillan, New York
- Rosenvallon, Pierre [2007]: *Civil társadalom, demokrácia, politikum*. Napvilág Kiadó
- Rostoványi Zsolt [1987]: *Az Arab Kelet a világ gazdaságban*. KJK, Budapest
- Rostoványi Zsolt [1998]: *Az iszlám a 21. század küszöbén*. Aula Kiadó, Budapest
- Rostoványi Zsolt [2000]: Az emberi jogok egyetemessége és a kulturális relativizmus. In: Rostoványi Zsolt (szerk.): *Ars Boni et Aequi. Tanulmányok az ezredvég nemzetközi rendszeréről*. pp. 69–99. BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapest
- Rostoványi Zsolt [2004]: *Az iszlám világ és a Nyugat. Interpretációk összecsapása, avagy a kölcsönös fenyegetettség mítosza és valósága*. Corvina Kiadó, Budapest
- Rostow, Walt Whitman [1960]: *The Stage of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press
- Rózsa Erzsébet, R. [2004]: Az egyén felelősségének kérdése az iszlámban. *Acta Humana*, 2004/2. szám, 107–113.
- Sachs, J. – Radelet, S. [1998]: *The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects*. Brookings Papers on Economic Activity, Washington
- Said, Edward W. [2000]: *Orientalizmus*. Európa Könyvkiadó, Budapest
- Sakong, I. [1993]: *Korea in the World Economy*. Institute for International Economics
- Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D. [2000]: *Közgazdaságtan*. KJK–Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest
- Sapir, A. et al. [2003]: *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*. <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>
- Sato, Y. [2002]: The Case of Indonesia: Headed for the Realignment of the Political Economic System. In: Yamazawa, I. – Amakawa, N. (eds.): *Development Strategies Toward the 21st Century. The experiences and Perspectives of Developing Economies under Globalization*. Institute of Developing Economies of Japan External Trade Organization, pp. 71–90.
- Saxenian, A. [2006]: *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Schneider, B. R. [1999]: The Desarrolistta State in Brazil and Mexico. In: Woo-Cummings (ed.): *The Developmental State in Historical Perspective*, pp. 276–305.
- Sen, Amartya [2003]: *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest
- Serger, S.S. – Breidne, M. [2007]: China's Fifteen-Year Plan for Science and Technology: An Assessment. In: *Asia Policy*, No. 4., pp. 135–164. National Bureau of Asian Research, Seattle
- SERI [1998]: *Emergency Policy Alternatives Supporting the IMF Program*. Samsung Research Institute, April 1998
- Shin, D.H. [2007]: A Critique of Korean National Information Strategy: Case of

- National Information Infrastructures. In: *Government Information Quarterly* Vol. 24., No. 3., pp. 624–645.
- Shin, Jang-Sup [2000]: *Corporate Restructuring after Financial Crisis in Korea: A Critical Appraisal* <http://www.register.itfind.or.kr/Report/200201/IITA/IITA-0115-017/IITA-0115-017.pdf>
- Shin, J. S. – Chu, Y. P. [2006]: Three Paths for High-Technology Catch-up: Singapore, Korea and Taiwan. In: Zhu, Y. – Hill, H. (eds.) *The East Asian High-Tech Drive*. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 57–88
- Sidaoui, J. J. [2006]: *The Mexican Financial System: Reforms and Evolution 1995–2005*. Bank for International Settlements – BIS Papers No. 28., pp. 153–162.
- Siew-Yean, T. – Ragayah, H. M. Z. [2006]: Moving Towards High-Tech Industrialisation: The Case of Malaysia. In: Zhu, Y. – Hill, H. (eds.) *The East Asian High-Tech Drive*. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 183–224
- Simai Mihály [2006]: A „láthatatlan kéz”, az állam és a globalizáció. In: *Közgazdaság*, 1. évf., 1. szám, pp. 47–62.
- Sindzingre, A. [2006]: *Financing the Developmental State*. Presentation at the Overseas Development Institute (ODI), London, 5 April www.odi.org.uk/events/states_06/5thApril/Presentations/SindzingreDevelopmentalStateTaxationODI06.pdf
- Smith, Adam [1940]: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól*. Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest
- Sohn, D. W. – Kenney, M. [2007]: Universities, Clusters, and Innovation Systems: The Case of Seoul, Korea. In: *World Development* Vol. 35., No. 6., pp. 991–1004.
- Song, Young-Bae [2002]: Crisis of Cultural Identity in East Asia: On the Meaning of Confucian Ethics in the Age of Globalization. In: *Asian Philosophy* Vol. 12., No. 2., pp. 109–114.
- South Korea. Aid, loan, investment [1990] <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-12334.html>
- Stephens, Philip [2008]: *Crisis marks out a new geopolitical order*. In: *The Financial Times*, 10 October 2008, p. 9.
- Stiglitz, Joseph E. [1996]: Some Lessons from the East Asian Miracle. In: *The World Bank Research Observer* Vol. 11., No. 2., pp. 151–198.
- Stiglitz, Joseph E. [2001]: From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience. In: Stiglitz, Joseph – Yusuf, Shahid (eds.): *Rethinking the East Asian Miracle*. Oxford University Press, New York
- Stiglitz, Joseph – Yusuf, Shahid (eds.) [2001]: *Rethinking the East Asian Miracle*. Oxford University Press, New York
- Strange, Susan [1992]: State, Firms and Diplomacy. In: *International Affairs* January 1992, Vol 68., No 1., pp. 1–15.
- Stubbs, Richard [2005]: *Rethinking Asia's Economic Miracle*. Palgrave MacMillan

- Stubbs, R. – Underhill, Geoffrey R. D. [1993]: *State Policies and Global Changes*. In: Stubbs, R. – Underhill, Geoffrey R. D. (eds.): *Political Economy and the Changing Global Order*. MacMillan
- Stubbs, R. – Underhill, Geoffrey R. D. (eds.) [1993]: *Political Economy and the Changing Global Order*. MacMillan
- Summer, L. H. – Thomas, V. [1993]: Recent Lessons of Development. In: *World Banks Research Observer* July 1993, Vol. 8., No. 2., pp. 241–254.
- Szalavetz Andrea [2004]: Gazdasági szerkezet és versenyképesség Magyarországon. In: *Gazdaság és Statisztika*, 16. (55.) évf., 5. szám, pp. 15–27.
- Szalavetz Andrea [2005]: Gazdasági szerkezet, termelékenység és fejlettség. In: *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1. szám, pp. 31–41.
- Szalavetz Andrea [2007]: Klaszterek Írországban. In: *Fejlesztés és Finanszírozás* Vol. 5, No. 4., pp. 13–21.
- Szanyi Miklós [2008]: A versenyképesség javítása együttműködéssel: regionális klaszterek. Napvilág Kiadó
- Szentes Tamás [1995]: *A világgazdaságtan elméleti és módszertani alapjai*. Aula, Budapest
- Szentes Tamás [1999]: *Világgazdaságtan 1. Elméleti és módszertani alapok*. Aula, Budapest
- Szentes Tamás [2006]: Az állam szerepe a felgyorsult globalizáció korában. In: *Köz-Gazdaság*, 1. évf., 1. szám, pp. 15–45.
- Szentes Tamás et al. [2005]: *Fejlődés, versenyképesség, globalizáció I. Akadémiai Kiadó, Budapest*
- Szentes Tamás et al. [2006]: *Fejlődés, versenyképesség, globalizáció II. Akadémiai Kiadó, Budapest*
- Teo, T. S. H. – Lim, V. K. G. [1999]: Singapore – An ‘Intelligent Island’: Moving from Vision to Reality with Information Technology. In: *Science and Public Policy* Vol. 26., No. 1., pp. 27–36.
- Teubal, M. [2002]: What is the Systems Perspective to Innovation and Technology Policy (ITP) and How Can we Apply it to Developing and Newly Industrialized Economies? In: *Journal of Evolutionary Economics* Vol. 12., No. 1–2., pp. 233–257.
- Tibi, Bassam [2003]: *Keresztes háború és dzsihád. Az iszlám és a keresztény világ*. Corvina Kiadó, Budapest
- Todaro, Michael [1997]: *Economic Development*. Longman, London and New York
- Towards an Asia Pacific IP Scorecard: Benchmarking IP Creation Performance and Pattern among Asia-Pacific Economies*. [2007] National University of Singapore, NUS
- Török Ádám [2006]: Elmaradottság, felzárkózás és innováció az Európán kívüli nem

- OECD országokban. In: *Közgazdasági Szemle*, 53. évf., 11. szám, pp. 1005–1022.
- Török Ádám – Petz Raymund [1999]: Kísérlet a K+F-intenzitás és az exportszerkezet közötti összefüggések vizsgálatára a magyar gazdaságban. In: *Közgazdasági Szemle* 46. évf., 3. szám
- Turner, Adair [2001]: *Just Capital. The Liberal Economy*. MacMillan
- UNCTAD [2004]: *World Investment Report*. United Nations Publications
- UNCTAD [2005a]: *Human Development Report*. Genf
- UNCTAD [2005b]: *World Investment Report*. United Nations Publications
- UNCTAD [2006]: *FDI Statistics*. <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3135>
- UNCTAD [2007]: *UNCTAD FDI Statistics* <http://stats.unctad.org/FDI>
- Vigvári András [2002.]: *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK–Kerszöv, Budapest
- Viotti, E. B. [2002]: National Learning Systems: A New Approach on Technological Change in Late Industrializing Economies and Evidences from the Cases of Brazil and South Korea. In: *Technological Forecasting and Social Change* Vol. 69., No. 7., pp. 653–680.
- VKI [1995]: Egyes közpolitikák jellegzetességei az ASEAN-országokban. In: *Kihívások* 63. szám, Világgazdasági Kutatóintézet
- Vu, Tuong [2007]: State Formation and the Origins of Developmental States in South Korea and Indonesia. In: *Studies in Comparative International Development* Winter 2007, Vol. 41., No. 4., pp. 27–56.
- Wade, Robert [1990] [2. kiadás a szerző új előszavával: 2004]: *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press
- Walsh, K. [2007]: China R&D: A High-Tech Field of Dreams. In: *Asia Pacific Business Review* Vol. 13., No. 3., pp. 321–335.
- Waterbury, John [1994]: Democracy Without Democrats? The Potential for Political Liberalization in the Middle East. In: Salamé, Ghassan (ed.) [1994]: *Democracy Without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*. pp. 23–47. I. B. Tauris, London and New York
- Weber, Max [2005]: *A vallási közösségek típusai*. Helikon Kiadó, Budapest
- Weingast, Barry R. [1997]: The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. In: *The American Political Science Review* Vol. 91., No. 2., pp. 245–263.
- Weiss, Linda [2000]: Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not Normalising. In: *The Pacific Review* Vol. 13., No. 1., pp. 441–461.

- Wiarda, H. J. [1992]: Toward a Non-Ethnocentric Theory of Development: Alternative Conceptions from the Third World, In: Wilber, C. K. – Jameson, K. P. (eds.): *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. McGraw-Hill, pp. 55–80.
- Williamson, John [1994]: *Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics
- Williamson, John [2003]: From Reform Agenda to Damaged Brand Name. A Short History of the Washington Consensus and Suggestions for What to do Next. In: *Finance & Development* September 2003, Vol. 40., No. 3., pp. 10–13.
- Winters, A. – Yusuf, S. [2007]: *Dancing with Giants: China, India and the Global Economy*. The World Bank, Institute of Policy Studies, Washington
- Wintrobe, Ronald [1998]: *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge University Press
- WIR [2004]: *World Investment Report*. United Nations, Geneva
- Woo-Cummings, Meredith (ed.) [1999]: *The Developmental State in Historical Perspective*. Ithaca, N. Y. Cornell University Press
- Woo-Cummings, Meredith [1999]: Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development. In: Woo-Cummings, Meredith (ed.): *The Developmental State*. Cornell University Press
- World Bank [1993]: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, Oxford
- World Bank [1997]: World Development Report: The State in a Changing World. IBRD, Washington D. C.
- World Bank [2000]: *Malaysia: Social and Structural Review Update* <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPHALFYEARLYUPDATE/Resource/550192-1101735317498/malaysia.pdf>
- World Bank [2005]: *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. IBRD, Washington D. C.
- Yamazawa, I. – Amakawa, N. (eds.) [2002]: *Development Strategies Toward the 21st Century. The experiences and Perspectives of Developing Economies under Globalization*. Institute of Developing Economies of Japan External Trade Organization
- Yoo, C. [2008]: *South Korea Manufacturers' Debt Ratio at 42-yr Low*. Reuters, 19 May 2008. <http://in.reuters.com/article/asiaCompanyAndMarkets/idINSEO36551420080519>
- Young, Alvin [1995]: The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience. In: *Quarterly Journal of Economics* Vol. 110., pp. 641–680.
- Zakaria, Fareed [2003]: *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*. W. W. Norton and Company, New York and London

A kötet szerzői

Bassa Zoltán

vezető tanácsadó, Südy és Társa Kft.

Benczes István

egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem

Csáki György

egyetemi tanár, SZI GTK Európai Tanulmányok Intézete

Csicsmann László

egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem

Moldicz Csaba

főiskolai tanársegéd, Általános Vállalkozási Főiskola

Szalavetz Andrea

MTA Világgazdasági Kutatóintézet

Tétényi András

doktorandusz, Budapesti Corvinus Egyetem

Vigvári Gábor

egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem

A kiadásért felelős a Napvilág Kiadó ügyvezető igazgatója
Felelős szerkesztő: Klopfer Judit
Borítóterv: Kálmán Tünde
Tördelés: Jeges Erzszi

Nyomás, kötés: Séd Nyomda, Szekszárd
Felelős vezető: Katona Szilvia ügyvezető
Megjelent: 26,45 (A/5) ív terjedelemben

Míg a neoliberális „főirány” három évtizeden át a *láthatatlan kéz* előnyeit hirdette fejlett és fejlődő országoknak egyaránt, számos – főként ázsiai – országban megértették, hogy a szabadpiaci mechanizmusokat ki kell egyensúlyozni a megfelelő kormányzás *látható* kezével. A fejlesztő állam sikerei mára már nyilvánvalók.

A *fejlesztő állam* kérdésköre a *társadalmi-gazdasági modernizáció*, a *világgazdasági felzárkózás* egyik fontos problémáját, az állam társadalom- és gazdaságfejlesztő szerepét tárgyalja. A fejlesztő állam Európán kívüli tapasztalatai nem érthetők meg az érintett országok és régiók társadalom- és kultúrtörténetének ismerete nélkül; az állam gazdasági tevékenysége nem tárgyalható általános politika- és államelméleti ismeretek nélkül, s mivel a fejlesztő állam tevékenysége közigazgatási tevékenységet is magában foglal, nem hagyható el ennek elemzése sem.

A fejlesztő állam hatékony működésének elengedhetetlen feltétele az *állam, a bürokrácia és a gazdasági elit közötti szoros kapcsolat*. Ez egyfajta *modernizációs, fejlesztési konszenzus* elfogadását jelenti. Ez a konszenzus létrejöhet tekintélyelvű alapon, de megvalósulhat demokratikus keretek között is. A fejlesztő állam gazdaságpolitikájának nélkülözhetetlen, talán legfontosabb elemét az *erős ágazati preferenciák* jelentik. Napjaink globalizált világgazdaságában a *szelektív szolgáltatásfejlesztés* és az *aktív tudomány- és technológiapolitika* vette át az iparpolitika szerepét – a korábbiaknál sokkal nyitottabb nemzetgazdasági keretek között. A korábbi *erős protekcionizmus és szelektív exportösztönzés* helyét a nemzetközi kereskedelempolitikai együttműködés igényeinek megfelelő *általános exportösztönzés* gyakorlata váltotta fel.

A fejlesztő állam tehát folyamatosan változik, *a sikeres fejlesztő államok folyamatosan fejlődnek és igazodnak a változó világgazdasági viszonyokhoz*, a globalizáció újabb és újabb kihívásaihoz – erre összpontosít kötetünk is.

3100 Ft

ISBN 978 963 9697 386



9 789639 697386